HOUSE OF COMMONS
CANADA

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

THE EXISTENCE, EXTENT AND ELIMINATION OF CANADA'S FISCAL IMBALANCE

Report of the Subcommittee on Fiscal Imbalance

Yvan Loubier, M.P.
Saint-Hyacinthe—Bagot, Québec
Chair of the Subcommittee

and

Vice-Chair of the Standing Committee on Finance

June 2005

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

105-06733/

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

THE EXISTENCE, EXTENT AND ELIMINATION OF CANADA'S FISCAL IMBALANCE

Report of the Subcommittee on Fiscal Imbalance

Yvan Loubier, M.P.
Saint-Hyacinthe—Bagot, Québec
Chair of the Subcommittee

and

Vice-Chair of the Standing Committee on Finance

June 2005

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

CHAIR

Massimo Pacetti, M.P.	St-Léonard—St-Michel, *QC*

VICE-CHAIRS

Yvan Loubier, M.P.	Saint-Hyacinthe—Bagot, *QC*
Charlie Penson, M.P.	Peace River, *AB*

MEMBERS

Rona Ambrose, M.P.	Edmonton—Spruce Grove, *AB*
Don Bell, M.P.	North Vancouver, *BC*
Guy Côté, M.P.	Portneuf—Jacques-Cartier, *QC*
Charles Hubbard, M.P.	Miramichi, *NB*
The Hon. John McKay, M.P.	Scarborough—Guildwood, *ON*
The Hon. Maria Minna, M.P.	Beaches—East York, *ON*
Brian Pallister, M.P.	Portage—Lisgar, *MB*
Monte Solberg, M.P.	Medicine Hat, *AB*
Judy Wasylycia-Leis, M.P.	Winnipeg North, *MB*

OTHER MEMBERS WHO PARTICIPATED

Alain Boire, M.P.	Beauharnois—Salaberry, *QC*
Jean Crowder, M.P.	Nanaimo—Cowichan, *BC*
Brian Fitzpatrick, M.P.	Prince Albert, *SK*
Raymonde Folco, M.P.	Laval—Les Îles, *QC*
Pauline Picard, M.P.	Drummond, *QC*
Joy Smith, M.P.	Kildonan—St. Paul, *MB*
Peter Stoffer, M.P.	Sackville—Eastern Shore, *NS*
Paul Szabo, M.P.	Mississauga South, *ON*

CLERK OF THE COMMITTEE

Richard Dupuis

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
LIBRARY OF PARLIAMENT

June Dewetering, Acting Principal
Alexandre Laurin, Analyst

THE SUBCOMMITTEE ON FISCAL IMBALANCE

CHAIR

Yvan Loubier, M.P.	Saint-Hyacinthe—Bagot, *QC*

MEMBERS

Don Bell, M.P.	North Vancouver, *BC*
Rona Ambrose, M.P.	Edmonton—Spruce Grove, *AB*
Guy Côté, M.P.	Portneuf—Jacques-Cartier, *QC*
Judy Wasylycia-Leis, M.P.	Winnipeg North, *MB*

CLERK OF THE SUBCOMMITTEE

Richard Dupuis

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
LIBRARY OF PARLIAMENT

Alexandre Laurin, Analyst
June Dewetering, Acting Principal

THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE

has the honour to present its

THIRTEENTH REPORT

Pursuant to it's Order of Reference of Tuesday, November 2, 2004 and pursuant to the Standing Order 108(1), a Subcommittee of the Standing Committee on Finance was established to study the question of fiscal imbalance and to propose tangible solutions for addressing it.

The Subcommittee examined the subject matter, as charged, and agreed to present the following report to the Committee, entitled: *The existence, extent and elimination of Canada's fiscal imbalance.*

Your Committee has adopted this report, which reads as follows:

House of Commons
Canada

Tuesday, November 2, 2004

EXTRACT.-- BUSINESS OF SUPPLY

At 6:15 p.m., pursuant to Order made Thursday, October 28, 2004, the House proceeded to the taking of the deferred recorded division on the motion of Mr. Loubier (Saint-Hyacinthe—Bagot), seconded by Ms. St-Hilaire (Longueuil—Pierre-Boucher), — That this House regrets the attitude of the Prime Minister of Canada at the First Ministers' Conference on October 26, 2004, and that it call on the federal government to recognize the existence of a fiscal imbalance in Canada and that, to this end, the House ask the Standing Committee on Finance to strike a special subcommittee to propose tangible solutions for addressing the fiscal imbalance, and that its report be tabled no later than June 2, 2005.

The question was put on the motion and it was agreed to on the following division: YEAS: 165, NAYS: 128.

ATTEST

Acting Clerk of the House of Commons

House of Commons
Canada

Tuesday, May 31, 2005

EXTRACT.-- MOTIONS

By unanimous consent, it was ordered, — That, notwithstanding the Order made Tuesday, November 2, 2004, the Standing Committee on Finance be authorized to present its Report on the study of fiscal imbalance by Friday, June 17, 2005, instead of Thursday, June 2, 2005.

ATTEST

Acting Clerk of the House of Commons

FOREWORD BY THE CHAIR

The Subcommittee on Fiscal Imbalance had the mandate to determine whether there is a nationwide consensus on the existence of this dysfunction in the federal fiscal system, to measure its size and consequences, and to propose long-term corrective measures to ensure that the provinces/territories have sufficient financial resources to carry out their constitutional responsibilities.

To this end, the Subcommittee held a number of hearings in Ottawa, crisscrossed the country, and welcomed a wide range of witnesses at its hearings, including provincial government representatives, ministers and premiers, academics, union representatives, business people and private citizens. The Subcommittee also received analyses and opinions from witnesses who were unable to appear in person. I would like to thank all these witnesses for taking part and for their excellent contributions.

I would also like to thank all my fellow members of the Subcommittee on Fiscal Imbalance for their diligent and unbiased work, the quality of their contributions and their tremendous tact, which has enabled us to carry out our work in perfect harmony, itself a sign of their great ability as parliamentarians. These members are Rona Ambrose of the Conservative Party, Judy Wasylycia-Leis of the New Democratic Party, Don Bell of the Liberal Party of Canada and Guy Côté of the Bloc Québécois.

I would also like to commend the Clerk of the Subcommittee, Richard Dupuis, and his entire team for being so professional, pleasant, efficient and patient, as well as the fine analyses and opinions offered by Alexandre Laurin and June Dewetering of the Library of Parliament's Parliamentary Information and Research Service, the admirable work of the interpreters and all those who contributed to the success of the undertaking.

And it has undeniably been a success.

I am proud to present to our fellow citizens from Quebec and Canada a majority Subcommittee report containing four key recommendations to correct the fiscal imbalance. This consensus report also includes supplementary opinions from the Bloc Québécois, the Conservative Party and the NDP, as well as a dissenting opinion from the Liberal Party, the only party that denies the existence of a fiscal imbalance.

An initial consensus clearly emerges in light of the analysis presented in this report. In the members' opinion, there is a vertical fiscal imbalance, which means that the provinces/territories have insufficient resources to offer basic services to their citizens, such as health care, post-secondary education and social services. Conversely, the financial capacity of the federal government greatly exceeds its

responsibilities, resulting in budgetary surpluses every year. In the meantime, most of the provinces/territories are in a deficit situation or are facing spending pressures that could quickly lead to a deficit.

The Subcommittee is also of the opinion that there is a horizontal fiscal imbalance, which means there are inequalities among the provinces/territories as to their ability to offer comparable services right across the country, with comparable fiscal power. The members also agreed that this imbalance cannot be corrected by the outdated Equalization formula, whose principles were in fact flouted last fall by the solution imposed on the provinces.

This fiscal imbalance is not static. It changes over time according to the provinces'/territories' socio-economic needs and parameters (demographics, aging population, change in economic conditions, ...). For this reason, the Subcommittee considers it absolutely essential that this problem be included on the agenda of the Standing Committee on Finance so its evolution can be tracked over a three-year period, as the Committee does in its regular work on various matters, and that this be done in cooperation with the Council of the Federation. The purpose of this review would be to prevent critical problems in the future with the underfunding of public services and to prevent serious dysfunction in the system such as can be observed today.

In the Subcommittee's opinion, the federal government concludes piecemeal agreements and specific agreements with the provinces that serve to exacerbate the horizontal fiscal imbalance.

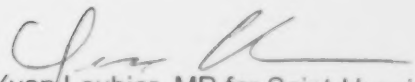
Finally, the Subcommittee proposes a way to gradually correct the vertical fiscal imbalance while maintaining a balanced budget policy. This solution involves, first of all, restructuring the Canada Social Transfer by creating two separate federal transfers: one for post-secondary education and one for social assistance and social services.

Once this restructuring has been completed, the Subcommittee is of the opinion that each transfer should be increased over four years, as is the case with federal health transfers. This is, in fact, what the Romanow Report recommended with respect to federal health transfers. According to the members of the Subcommittee, this solution would provide a means to correct the vertical fiscal imbalance for a number of years.

Although I am pleased with the major consensus we reached on these matters, as Chair I would have liked to see the members support three supplementary recommendations which would in a way have closed the loop to achieve a more lasting solution. Unfortunately, this support was not forthcoming.

There is no doubt in my mind that the Subcommittee's majority recommendations represent progress in the debate on the fiscal imbalance. I therefore invite the federal

government, and anyone else interested in this *important matter — including the* Council of the Federation — to draw on our work. The fruit of our labour is now in your hands.



Yvan Loubier, MP for Saint-Hyacinthe—Bagot, Québec
Vice-Chair of the House of Commons Standing Committee on Finance
Chair of the Subcommittee on Fiscal Imbalance

TABLE OF CONTENTS

ORDERS OF REFERENCE vii

FOREWORD BY THE CHAIR xi

INTRODUCTION 1

TAXES PAID AND TRANSFERS MADE: WHAT AND HOW MUCH? 2

A. The Types and Value of Taxes Collected 2

B. The Types and Value of Federal Transfers to the Provinces/Territories 4

1. Equalization and Territorial Formula Financing 4

2. Major Conditional Transfers 11

3. Other Transfers and Spending 14

SERVICES DELIVERED: TAXES AND TRANSFERS FOR WHAT? 15

FISCAL IMBALANCES: WHAT IS THE EXTENT? 19

A. What the Witnesses Said 20

B. What the Subcommittee Believes 22

THE VERTICAL FISCAL IMBALANCE: WHAT AND HOW MUCH? 23

A. What the Witnesses Said 23

B. What the Subcommittee Believes 26

THE VERTICAL FISCAL IMBALANCE: WHAT SOLUTIONS? 27

A. What the Witnesses Said 27

B. What the Subcommittee Believes 29

THE HORIZONTAL FISCAL IMBALANCE: WHAT AND HOW MUCH? 31

A. What the Witnesses Said 31

B. What the Subcommittee Believes 32

THE HORIZONTAL FISCAL IMBALANCE: WHAT SOLUTIONS? 32

A. What the Witnesses Said 32

B. What the Subcommittee Believes 35

CONCLUSION 36

LIST OF RECOMMENDATIONS 39

APPENDIX A — REVENUE SOURCES INCLUDED IN THE CALCULATION OF THE REPRESENTATIVE TAX SYSTEM 41

APPENDIX B — CHART 12 43

APPENDIX C — LIST OF WITNESSES 45

SUPPLEMENTARY OPINIONS — CONSERVATIVE PARTY OF CANADA 51

— BLOC QUÉBÉCOIS 57

DISSENTING OPINION — LIBERAL PARTY OF CANADA 59

— NEW DEMOCRATIC PARTY 63

MINUTES OF PROCEEDINGS 71

LIST OF FIGURES AND TABLES

CHART 1 — Distribution of Tax Revenues from Shared Tax Bases between Orders of Government, Fiscal Year 2003-2004 (%) 2

CHART 2 — Own-Source Revenues as a Percentage of GDP, Fiscal Year 1988-1989 to 2003-2004 3

CHART 3 — Projections for Federal and Provincial/Territorial Own-Source Revenues, 2005 to 2015 4

CHART 4 — Total Equalization Entitlements as a Percentage of Gross Domestic Product (GDP), Fiscal Years 1981-1982 to 2005-2006 6

CHART 5 — Disparities in Provincial Fiscal Capacities Before Equalization Entitlements, Fiscal Year 2004-2005 7

CHART 6 — Equalization Entitlements Under the New Framework for 2005-2006 and Equalization Entitlements for 2004-2005 as per the Equalization formula (February 2005 estimate), including estimated amounts for the 2005 Offshore Agreements 10

CHART 7 — Fiscal Capacity after Equalization Entitlements and 2005 Oil and Gas Offshore Agreements, by province, fiscal year 2004-2005 11

CHART 8 — Major Federal Conditional Transfers as a Proportion of Gross Domestic Product (GDP), 1981-1982 to 2005-2006 13

CHART 9 — Increase in Major Federal Conditional Cash Transfers by Province, from 1994-1995 to 2004-2005 14

CHART 10 — Breakdown of Total Government Expenditures by Category, 2003-2004 16

CHART 11 — Delivery of Major Public Services by Order of Government, (2003-2004, as a percentage of total consolidated cost of providing the service) 17

TABLE 1 — Other Government Expenditures, by Order of Government, 2003-2004 ... 19

INTRODUCTION

In February 2005, the Subcommittee on Fiscal Imbalance of the House of Commons Standing Committee on Finance commenced cross-Canada public hearings on the vital issue of the fiscal imbalance — vertical and horizontal — within the Canadian federation. The Subcommittee began its study assuming that both types of fiscal imbalance exist in this country, and that they must be corrected for the benefit of the single taxpayer. There is, after all, only one taxpayer, who pays taxes to both orders of government and rightfully expects high-quality public services from them.

For many — if not most — provinces/territories, the ability to provide the high-quality public services expected by Canadians is compromised by rising fiscal pressures. Many of these pressures result from areas in which public service costs are growing most rapidly, notably health care, but also in other areas that are under the exclusive constitutional jurisdiction of the provinces/territories. At the present time, federal transfers to the provinces/territories are insufficient to allow them to provide the services their residents expect, and they are unable — for a variety of reasons — to increase tax rates. Provinces/territories are, in essence, being squeezed: rising costs for public services on the one hand, and an inability to raise taxes to finance these rising costs on the other hand.

The Subcommittee believes that there is an urgent need to revisit current federal-provincial/territorial fiscal arrangements, and to take the actions needed to rebalance the federation. Action must be taken now for taxpayers: they want, and deserve, high-quality public services from both orders of government. Action must be taken for governments: they should be able to fund the public services that are within their constitutional responsibilities without imposing unduly high taxes. These actions must address both the vertical and horizontal fiscal imbalances that exist in Canada, and should ensure that the resulting fiscal arrangements respect the following principles: adequate, sustainable, equitable, efficient, transparent, accountable, and consistent with constitutional responsibilities.

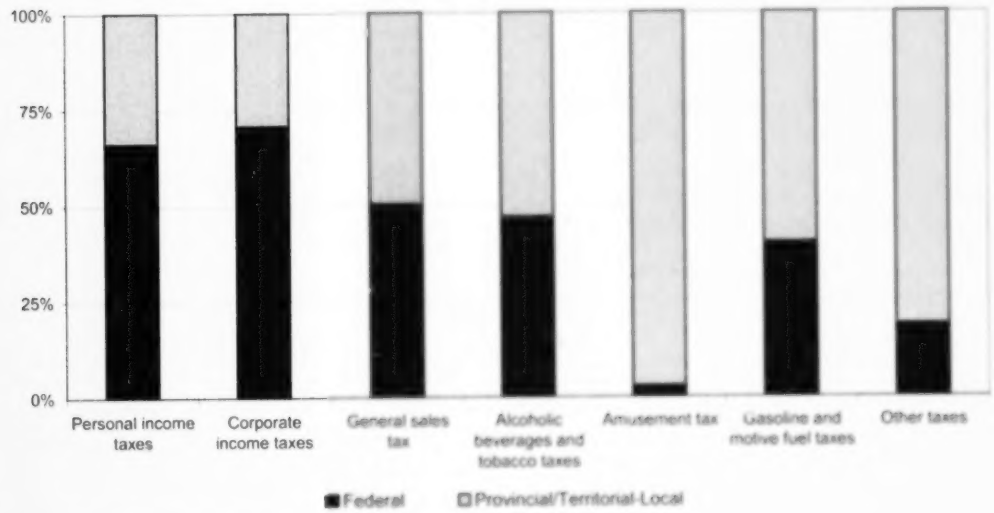
This report summarizes the range of views presented to the Subcommittee by witnesses across Canada. They spoke about the vertical and the horizontal imbalance, and shared with us their thoughts about the existence and extent of, as well as solutions to, these imbalances. It is our hope that, building on the recommendations made by witnesses, the solutions proposed by us in our recommendations will — once implemented — result in the changes needed to rebalance the federation for the benefit of the single taxpayer.

TAXES PAID AND TRANSFERS MADE: WHAT AND HOW MUCH?

A. The Types and Value of Taxes Collected

Federal and provincial/territorial governments have access to many of the same sources of revenue: personal income taxes, corporate income taxes, sales taxes and payroll taxes. Each jurisdiction has complete autonomy in setting its own tax policy in each of these areas. In addition, the provinces/territories have exclusive access to resource royalties within their jurisdiction, gaming and liquor profits and property taxes (municipal taxation). Moreover, the federal government has exclusive jurisdiction over customs import duties and taxes on non-residents.

CHART 1
Distribution of Tax Revenues from Shared Tax Bases between Orders of Government, Fiscal Year 2003-2004 (%)



Note: Personal income tax figures adjusted for Québec abatement.
Sources: Statistics Canada; computations by the Library of Parliament.

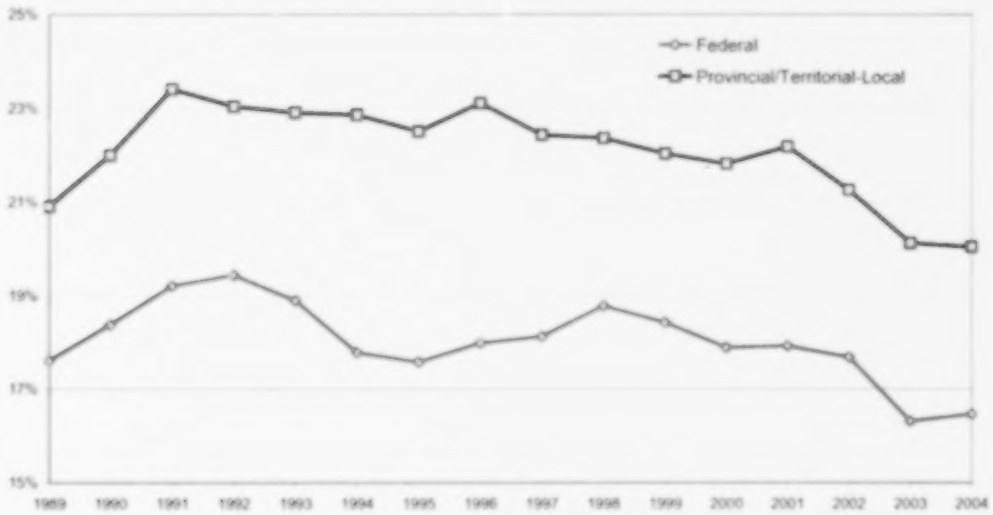
Chart 1 shows that, in 2003-2004, the federal government collected about 66% of total personal income taxes, approximately 71% of total corporate income taxes, roughly 50% of total general sales tax, and just under 50% of total alcoholic beverages and tobacco taxes in Canada. Provincial/territorial and local governments, on the other hand, collected approximately 97% of total amusement tax, about 60% of total gasoline and motive fuel taxes, and roughly 81% of revenues from any remaining shared tax bases.

The chart does not show tax revenues that are exclusively collected by either the federal government or provincial/territorial and local governments. As noted

earlier, these exclusive tax bases include taxes on non-residents and customs import duties for the federal government, and property-related taxes, natural resources taxes and licences for provincial/territorial and local governments.

When the revenues from all tax bases are considered, both those that are shared and those that are exclusive to each jurisdiction, the allocation of revenues between the two orders of government was essentially equal in 2003-2004.

CHART 2
Own-Source Revenues as a Percentage of GDP,
Fiscal Years 1988-1989 to 2003-2004

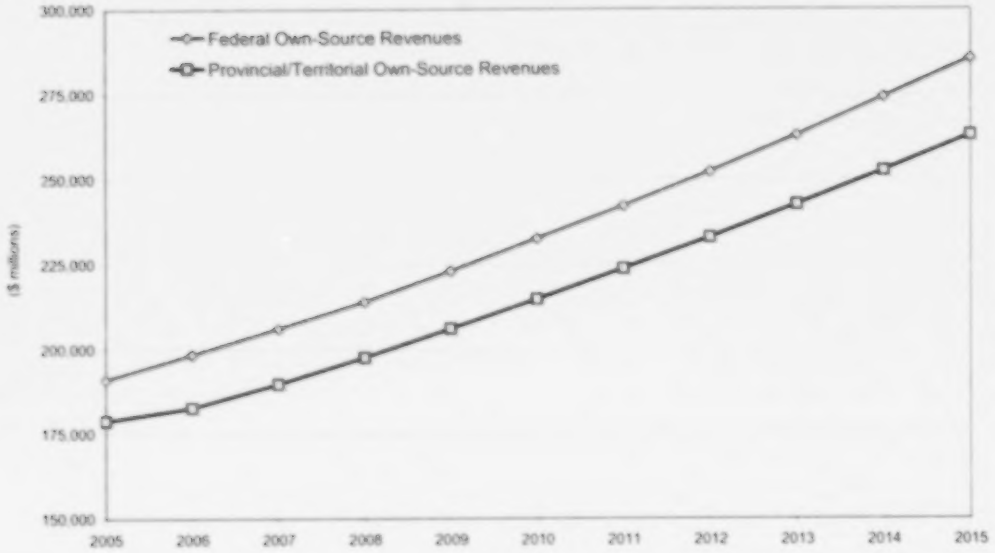


Note: Personal income tax figures adjusted for Québec abatement.
Sources: Statistics Canada; computations by the Library of Parliament.

Chart 2 shows own-source revenues (i.e., revenues excluding transfers) for the federal government and provincial/territorial and local governments, respectively, as a percentage of gross domestic product (GDP) over time. Between 1988-1989 and 2003-2004, this ratio has varied for both orders of government. The chart reveals that while federal own-source revenues as a percentage of GDP remained between 16% and 20% over the 1988-1989 to 2003-2004 period, own-source revenues of provincial/territorial and local governments averaged 4 percentage points higher than the federal ratio over the period.

The difference between the federal government and provincial/territorial and local government own-source revenues as a percentage of GDP is almost entirely the result of the own-source revenues of local governments, primarily derived from property and related taxes. If local government own-source revenues are excluded, the ratios for the federal government and provincial/territorial governments converge.

CHART 3
Projections for Federal and Provincial/Territorial Own-Source Revenues, 2005 to 2015



Source: Appendix A, Tables 2 and 3, *Fiscal Prospects for the Federal and Provincial/Territorial Governments*, The Conference Board of Canada, Update August 2004.

Chart 3 shows projected growth in federal own-source revenues and in provincial/territorial own-source revenues over the next 10 years. The chart reveals that the revenues of the two orders of government are expected to grow at a relatively similar rate, although federal revenues are predicted to increase at a slightly greater rate over the 2005-2015 period. Since the provincial/territorial forecasts are presented on an aggregate basis, the experience of individual provinces/territories will vary.

B. The Types and Value of Federal Transfers to the Provinces/Territories

1. Equalization and Territorial Formula Financing

The Equalization program and Territorial Formula Financing (TFF) are designed to correct horizontal fiscal imbalances. The purpose of the Equalization program is to reduce fiscal inequities among the provinces by increasing the revenues of the less wealthy provinces. To achieve this goal, unconditional federal payments are made to recipient provinces in order that they can offer relatively comparable public services without having to levy excessively high taxes. The Equalization program is renewed every five years to ensure the integrity of the formula on which payments are based.

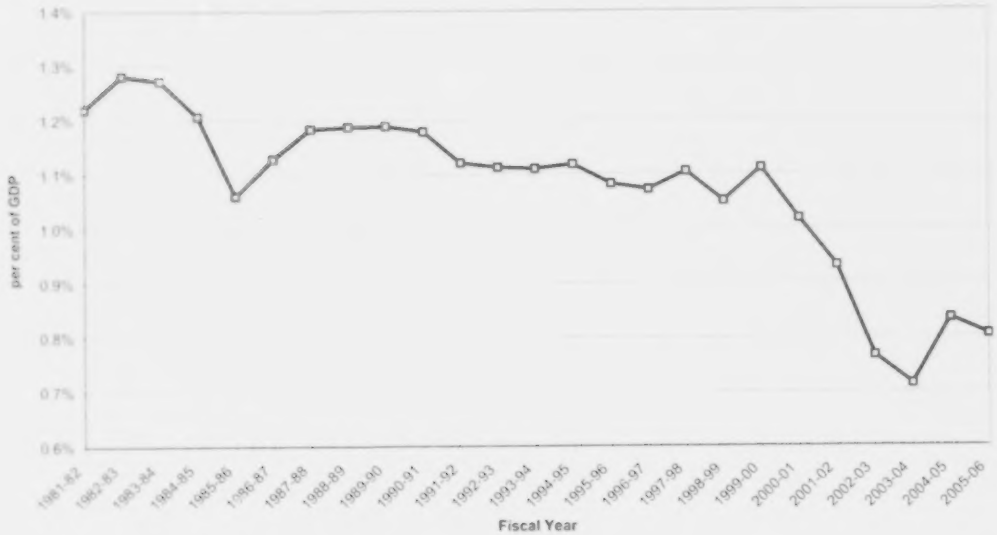
The territories are involved in Territorial Formula Financing, through which they receive unconditional federal grants. The fiscal capacity of the territories, as well as the higher costs and unique circumstances in Northern Canada, are considered. Like the Equalization program, a review occurs every five years.

The first formal Equalization program was introduced in 1957. At that time, the program consisted of equalizing provincial per capita fiscal capacity for three tax bases — individual income tax, corporate income tax and succession duties — to the average of the two wealthiest provinces, Ontario and British Columbia. Consequently, all provinces except Ontario, which was the wealthiest province, were eligible for Equalization payments.

Over time, the Equalization program has gradually become more complicated. Since 1967, the measurement of provincial fiscal capacity has been based on the Representative Tax System (RTS). The RTS applies average tax rates to various revenue sources in the Equalization formula to assess a province's potential fiscal capacity without being influenced by provincial fiscal policy decisions. The number of revenue sources has increased over time from 16 to the 33 sources presented in Appendix A.

From 1967 to 1982, the estimated fiscal capacity of each province was compared to the national average, or what is known as the ten-province standard. In 1982, the federal government excluded Alberta and the Atlantic provinces from the standard, with the result that the standard is now the average fiscal capacity of the five remaining provinces, which is known as the five-province standard.

CHART 4
Total Equalization Entitlements as a Percentage of Gross Domestic Product (GDP), Fiscal Years 1981-1982 to 2005-2006

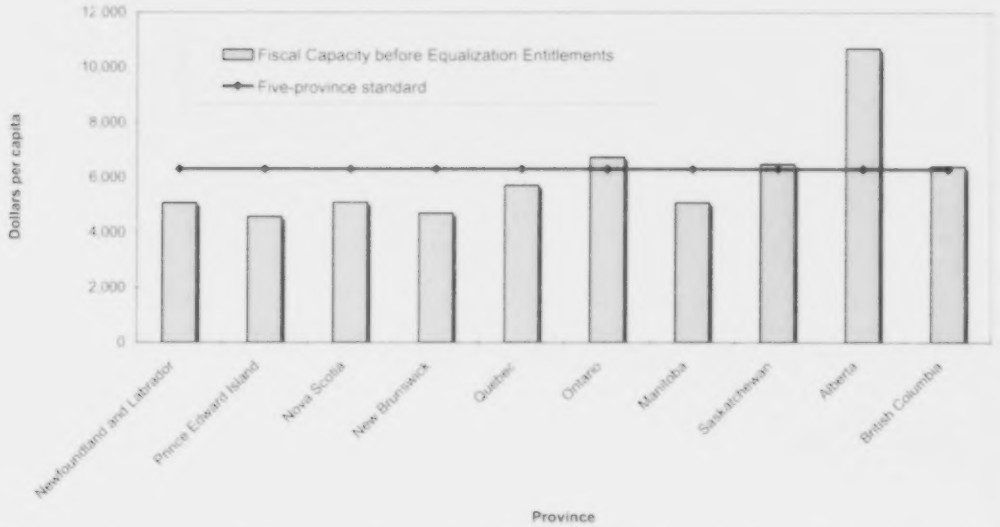


Sources: Department of Finance and Statistics Canada; computations by the Library of Parliament.

Chart 4 shows total Equalization entitlements as a proportion of GDP from 1981-1982 to 2005-2006. Equalization entitlements as a proportion of GDP started a downward trend in 1982 when the fiscal capacity of Alberta and the Atlantic provinces were excluded from the calculation of the Equalization standard. The decline has been particularly abrupt since 2000. In general, this downward trend may be the result of three factors:

- a steady reduction in provincial fiscal disparities (i.e., the economy and tax bases of the recipient provinces have grown relatively more than that of non-recipient provinces);
- reductions in provincial tax rates; and/or
- changes in the Equalization formula and policies.

CHART 5
Disparities in Provincial Fiscal Capacities Before Equalization Entitlements, Fiscal Year 2004-2005



Data source: Submission by Professor Courchene of Queen's University to the Subcommittee on Fiscal Imbalance of the House of Commons Standing Committee on Finance on 4 May 2005.

Chart 5 shows the disparities in provincial fiscal capacity as estimated by the current Equalization formula. Fiscal capacity varies relatively widely among provinces and, to a certain extent, among regions of the country. The provinces in Atlantic Canada, for example, have a fiscal capacity ranging from about $4,500 to $5,000 per capita, while Ontario's fiscal capacity is about $6,700 per capita and that of Alberta exceeds $10,500 per capita. The figures in the chart do not, however, reflect the new Equalization framework adopted in October 2004, which has moved away from strict application of the Equalization formula to determine the Equalization entitlement for a particular province. As well, agreement has been reached on Equalization entitlements for 2004-2005 and 2005-2006.

The legislation to implement the new Equalization and Territorial Formula Financing framework reached by First Ministers in October 2004 received Royal Assent in March 2005. According to this framework, "[o]ver the next 10 years, and subject to a review after five years, the new framework provides $33 billion more in Equalization and TFF payments to the provinces and territories than the annual amounts for 2004-2005 that were estimated in the February 2004 budget."[1] The aim of the new framework is to guarantee increasing, stable and predictable funding to recipient provinces/territories.

---

[1] Department of Finance, "Minister of Finance Tables Legislation Implementing New Equalization and Territorial Formula Financing Framework," News Release, 23 November 2004. Available at: http://www.fin.gc.ca.

Specifically, for 2004-2005, the framework:

- sets total Equalization payments at a minimum of $10 billion and total TFF payments at a minimum of $1.9 billion, which represents an increase of about $600 million over the total Equalization and TFF payments estimated in the February 2004 federal budget and an increase of about $1.2 billion over October 2004 estimates; and

- guarantees that Equalization and TFF entitlements will be no lower than the levels predicted in the February 2004 federal budget for individual provinces and territories.[2]

For 2005-2006 and beyond, the framework:

- sets the Equalization and TFF payments to the provinces and territories for 2005-2006 at $10.9 billion and $2 billion respectively; and

- provides that the aggregate Equalization and TFF payments to the provinces and territories will increase annually by 3.5% over the immediately preceding year, starting in 2006-2007.

Also, the framework establishes an independent advisory panel of experts to provide advice on how the Equalization and TFF payments determined in the new framework should be allocated in 2006-2007 and beyond. In particular, the review will, among other things,

- evaluate the current practices used to measure fiscal disparities among provinces and territories;

- examine alternative approaches, such as those based on aggregate macroeconomic indicators (e.g. GDP, disposable income) or expenditure needs;

- review the evolution of fiscal disparities among the provinces, and the costs of providing services in the territories, to help governments and citizens evaluate the overall level of support for Equalization and TFF; and

---

[2] Based on October 2004 estimates, the provinces of Saskatchewan and British Columbia would trigger this individual protection, representing about $774 million in total additional Equalization payments.

- advise whether the federal government should establish a permanent independent body to advise it on the allocation of Equalization and TFF within the framework of legislated levels.[3]

Moreover, the advisory panel will address unresolved issues related to both the allocation of Equalization payments among provinces and the treatment of provincial natural resource revenues in the Equalization formula.

On 28 January 2005, the federal government reached an agreement with the provinces of Nova Scotia and Newfoundland and Labrador that would ensure that these provinces would be entirely protected against offshore oil and gas revenues triggering reductions in Equalization payments. Previously, the Canada-Nova Scotia Offshore Accord and the Canada-Newfoundland Atlantic Accord — which were signed in the mid-1980s — included provisions to offset some of the reductions in these provinces' Equalization payments that would otherwise occur as offshore revenues increased. The legislation to implement these agreements — Bill C-43 — is currently being considered by Parliament.

The January 2005 agreement with these two provinces extends until 2012, with a possible extension to 2020. The federal government agreed to provide an up-front payment of $2.0 billion and $830 million, respectively, to Newfoundland and Labrador and Nova Scotia. It is expected that the agreement would provide, over time, approximately $2.6 billion to Newfoundland and Labrador and $1.1 billion to Nova Scotia in total offset payments.

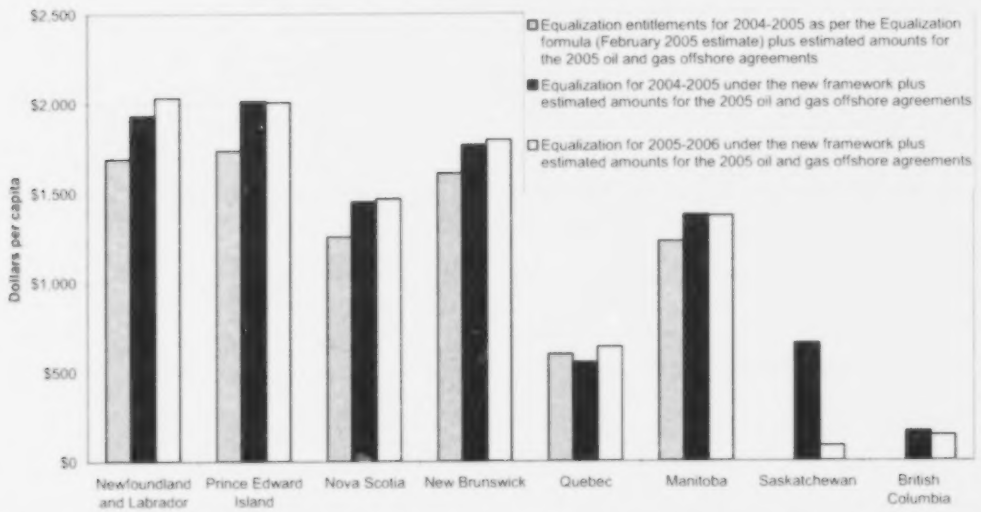
Offshore oil and gas revenues also benefit from the "generic solution" treatment in the Equalization program, an ongoing measure that was introduced in 1994. The generic solution provides 30% protection to Newfoundland and Labrador and Nova Scotia from declines in Equalization payments from offshore revenues. Each year, these provinces have the option of choosing either the Accord protection or the generic solution protection offered in the Equalization program.

---

[3] Office of the Prime Minister, "Prime Minister Announces New Equalization and Territorial Funding Formula Framework," News Release, 26 October 2004. Available at: http://www.pm.gc.ca.

CHART 6

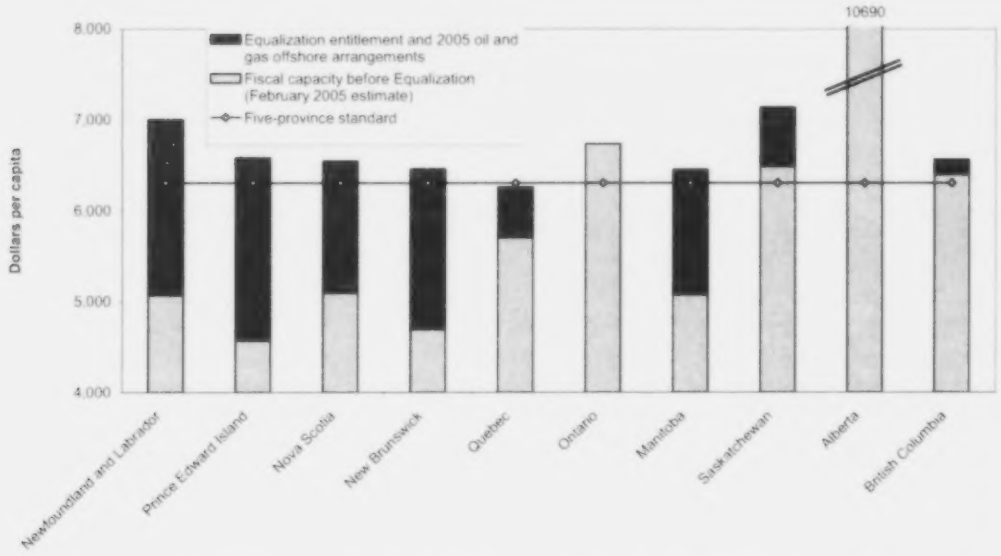
Equalization Entitlements Under the New Framework for 2004-2005 and 2005-2006 and Equalization Entitlements for 2004-2005 as per the Equalization formula (February 2005 estimate), including estimated amounts for the 2005 Offshore Agreements



Sources: Department of Finance, Statistics Canada and submission by Professor Courchene of Queen's University to the Subcommittee on Fiscal Imbalance of the House of Commons Standing Committee on Finance on 4 May 2005; computations by the Library of Parliament.

Chart 6 shows Equalization entitlements under the new framework on Equalization for 2004-2005 and 2005-2006 compared with the Equalization entitlements that the formula would have yielded for 2004-2005 based on February 2005 estimates. In addition, the entitlements in the chart include the estimated amounts for the proposed Nova Scotia and Newfoundland and Labrador oil and gas offshore agreements, which are currently being considered by Parliament as part of Bill C-43. All recipient provinces except Québec will receive more in 2004-2005 under the new framework than they would have been eligible to receive under the old Equalization formula. In particular, Saskatchewan and British Columbia would presumably not have qualified for Equalization payments under the old formula.

CHART 7
Fiscal Capacity after Equalization Entitlements and 2005 Oil and Gas Offshore Agreements, by province, fiscal year 2004-2005



Sources: Department of Finance, Statistics Canada and submission by Professor Courchene of Queen's University to the Subcommittee on Fiscal Imbalance of the House of Commons Standing Committee on Finance on 4 May 2005; computations by the Library of Parliament.

Chart 7 shows provincial fiscal capacity for 2004-2005 after Equalization entitlements under the new framework and the implementation of the 2005 oil and gas offshore arrangements. Substantial variations in provincial fiscal capacity remain even after Equalization entitlements and other amounts. In particular, the fiscal capacity of Newfoundland and Labrador and of Saskatchewan in 2004-2005 exceeded that of Ontario, a non-recipient province. Also, Québec's fiscal capacity in 2004-2005 is below the five-province standard, based on February 2005 estimates.

2. Major Conditional Transfers

Some federal conditional transfers are designed to finance the difference between provincial/territorial own-source revenues and provincial/territorial expenditures, thereby mitigating vertical fiscal imbalances. The federal government has shared in the cost of Canada's major social programs since their establishment. At present, the provinces/territories receive conditional transfer payments from the federal government through the Canada Social Transfer (CST) and the Canada Health Transfer (CHT), formerly the Canada Health and Social Transfer (CHST).

The September 2004 agreement reached with provincial/territorial First Ministers on a ten-year plan to strengthen health care provides for federal

government increases in the value of transfer payments (cash portion) under the CHT of 6% annually starting in 2006-2007. Over the 2004-2005 to 2013-2014 period, the plan will transfer $35.3 billion in additional CHT funds to the provinces/territories. As well, an additional $5.5 billion is directed to reductions in wait times and $500 million is allocated for diagnostic and medical equipment.

Before 1977, the cost of Canada's main social programs — hospital and health insurance, post-secondary education and the Canada Assistance Plan (CAP) — was shared, with the federal government covering 50% of most costs of these programs provided the provinces/territories respected a set of federal conditions.

In 1977, the system of cost-sharing grants for health and hospital insurance, and post-secondary education, was converted into block funding under Established Program Financing (EPF), and federal contributions for these established social programs were no longer tied to provincial/territorial expenditures on the basis of cost-sharing formulae. Approximately 50% of the value of the federal transfer was shifted permanently to the provinces/territories as equalized tax points, and the remaining 50% remained as a per capita cash transfer. The CAP was not consolidated into EPF; instead, it remained a cost-shared program.

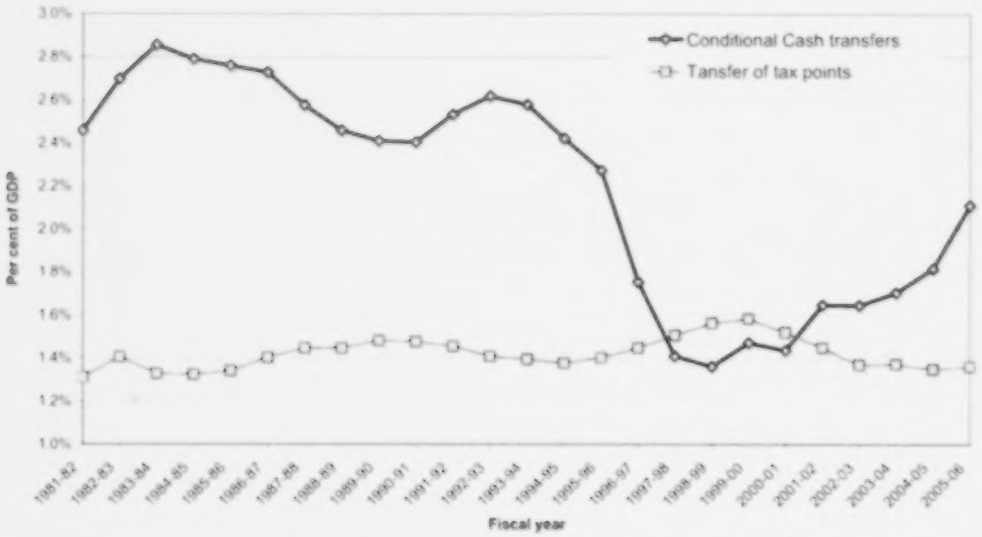
In 1995, the CAP and EPF were combined to form the Canada Health and Social Transfer (CHST), a block funding arrangement. As well, the CHST was revised so that the CAP portion of the transfer, previously distributed on a needs basis, was allocated on a per capita basis, like the EPF. Beginning in 2001-2002, the entire CHST cash payment was allocated based on provincial/territorial demographic weights.[4] Consequently, provinces/territories in which needs per capita for social assistance exceeded their demographic weight experienced reduced funding, while those in which their demographic weight exceeded per capita needs benefited from increased funding.

Finally, in April 2004, the CHST was divided into two separate transfers, the CHT and the CST.

---

[4] The 1999 federal budget changed the allocation formula to an equal per capita basis by 2001-2002. Before 1999, the social assistance portion of the CHST continued to be allocated on a needs basis.

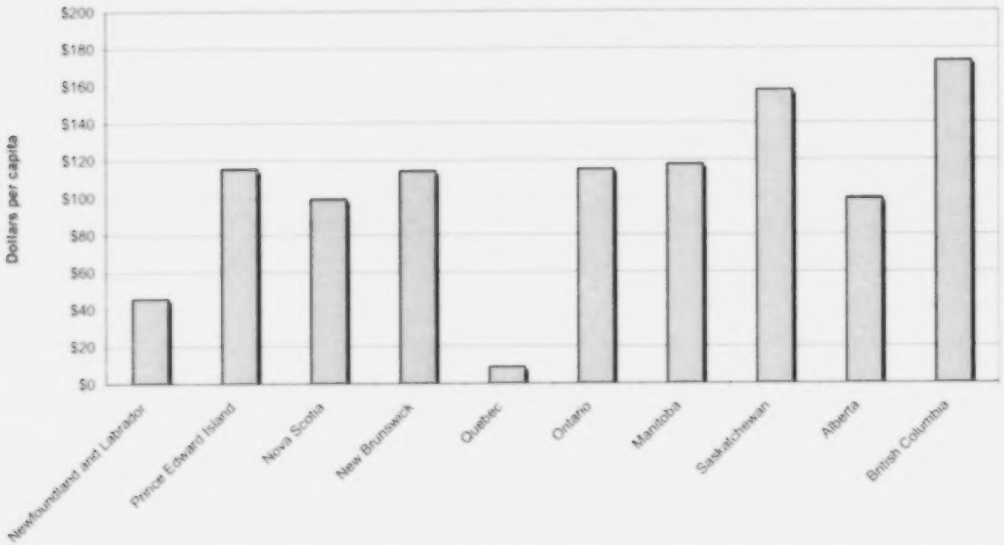
CHART 8
Major Federal Conditional Transfers as a Proportion of Gross Domestic Product (GDP), 1981-1982 to 2005-2006



* Major conditional transfers refers to EPF cash plus CAP for the period 1981-1982 to 1995-1996, CHST cash for the period 1996-1997 to 2003-2004 and CHT cash plus CST cash for the period 2004-2005 to 2005-2006.
Sources: Department of Finance and Statistics Canada; computations by the Library of Parliament.

Chart 8 shows major federal conditional transfers to the provinces/territories as a percentage of GDP from 1981-1982 to 2005-2006. The value of the tax points grew, to some extent, at the same rate as GDP growth during the period. The cash portion of the conditional transfers as a proportion of GDP, however, declined in every year except two during the 1983-1984 to 1998-1999 period. The cash portion fell particularly abruptly from 1994-1995 to 1997-1998, declining from about 2.6% of GDP to approximately 1.4%. Since 2000-2001, the cash portion of the conditional transfers as a proportion of GDP has been increasing at a relatively rapid rate, but it is below its 1993-1994 level.

CHART 9
Increase in Major Federal Conditional Cash Transfers by Province, from 1994-1995 to 2004-2005



* Major conditional transfers refers to EPF cash plus CAP for the fiscal year 1994-1995 and CHT plus CST for the fiscal year 2004-2005.

Sources: Department of Finance and Statistics Canada; computations by the Library of Parliament.

Chart 9 shows that, over the 1994-1995 to 2004-2005 period, major federal cash transfers for health, post-secondary education, social services and social assistance have increased at varying per capita rates among the provinces. In particular, there was a very small increase in Québec and in Newfoundland and Labrador; per capita increases were much higher in Saskatchewan and British Columbia over the period.

3. Other Transfers and Spending

In addition to Equalization/TFF and major transfers for health, post-secondary education and social programs, there are a number of bilateral agreements between the federal government and provincial/territorial governments related to the delivery of public services. These agreements cover such areas as immigration settlement, infrastructure, agricultural spending, employee training and student loans, among others.

The federal government also provides direct funding and tax expenditures in such areas as the Canada Child Tax Benefit, homelessness and affordable housing, and municipal infrastructure. For example, since the mid-1990s, the federal government has invested about $12 billion in cost-shared infrastructure programs. As well, in the 2004 federal budget, the government introduced a full rebate of the

Goods and Services Tax (GST) for municipalities, which is expected to yield more than $7 billion for municipalities over 10 years. In the 2005 budget, the government confirmed its commitment to share a portion of gas tax revenues with cities and communities, which will total $2 billion annually — the equivalent of 5 cents per litre — by 2009-2010.

The 2005 federal budget also announced a $5 billion commitment, over five years, to build the foundation of an early learning and child care initiative — in cooperation with the provinces/territories — based on the principles of quality of care, universality, accessibility and developmental learning. Support for families is also provided through such tax measures as the Canada Child Tax Benefit, the National Child Benefit supplement and the child care expense deduction.

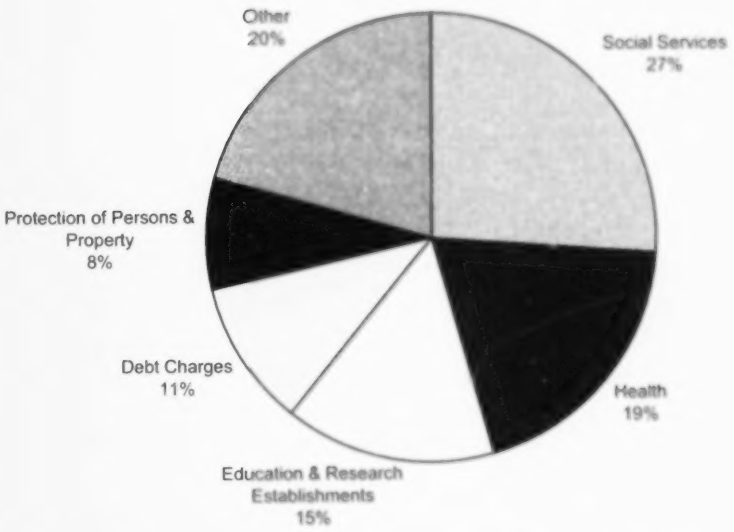
In addition to the CST, the federal government supports access to post-secondary education through such measures as Registered Education Savings Plans, the Canada Student Loans Program, the Canada Education Savings Grant, the Canada Learning Bond and the Millennium Scholarship Foundation, among other initiatives. Federal support for research in post-secondary institutions occurs through the federal granting councils, the Canada Research Chairs, the Canada Foundation for Innovation and Genome Canada, for example. The government also provides direct expenditures for social housing and health research.

Prior to the mid-1990s, the federal government rarely engaged in direct program spending in fields of provincial/territorial jurisdiction, a situation that has changed in recent years. In the past, federal direct involvement in unemployment insurance in 1940 and in old age security in 1951 required a constitutional amendment to legally sanction the federal intervention.

SERVICES DELIVERED: TAXES AND TRANSFERS FOR WHAT?

Citizens pay taxes in order to finance public services. In some cases, public services delivered by an order of government are financed by revenues entirely collected by it; in other cases, public services will also be financed by another order of government through transfers.

CHART 10
Breakdown of Total Government Expenditures by Category, 2003-2004

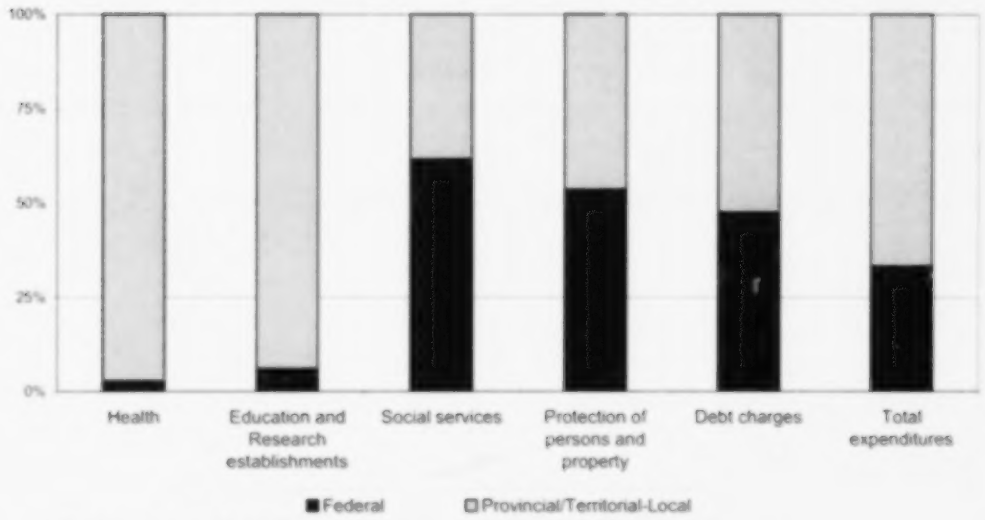


Sources: Statistics Canada, *Public Sector Statistics*; computations by the Library of Parliament.

Chart 10 shows the allocation of total consolidated — federal-provincial/territorial-local — government expenditures in Canada among public services. In 2003-2004, the largest share of funding — 27% — was dedicated to social services. Health — at 19% — and education and research establishments — at 15% — accounted for the second and third largest portions of the total cost of providing public services in that year. Other expenditures, which comprised 20% of the total, include such public services as: transportation and communication; resource conservation and industrial development; general government services; recreation and culture; the environment; foreign affairs and international assistance; housing; labour, employment and immigration; and regional planning and development.

Chart 11 presents more detailed information for each of the five largest expenditure categories: social services, health, education and research establishments, debt charges, and protection of persons and property. The chart shows the breakdown of government expenditures on major public services by the order of government providing the services.

CHART 11
Delivery of Major Public Services by Order of Government, (2003-2004, as a percentage of total consolidated cost of providing the service)



Sources: Statistics Canada, *Public Sector Statistics*; computations by the Library of Parliament.

Provincial/territorial-local governments are the main providers of health and education services, whereas the federal government has the largest share of social and protection services. Overall, in 2003-2004, about one-third of all expenditures incurred by all orders of government on public services — including debt charges — was allocated to services delivered by the federal government. The largest share of expenditures — about two-thirds — was allocated to public services delivered by the provincial/territorial and local governments.

The vast majority of health services are provided by the provincial/territorial-local order of government. These services range from hospital and medical care to such related services as grants to health-oriented organizations, training, ambulance services and health administration costs. The federal government provides limited health services, including health care services for Aboriginal Canadians and veterans, and such other health-related functions as public health, health protection programs and health research.

Although the federal government provides minimal health care services, it does contribute to the financing of health care through fiscal transfers — mainly the CHT — and other targeted health funding, such as the Diagnostic/Medical Equipment Fund.

Like health care, the majority of education and research establishments' costs was allocated to services occurring at the provincial-territorial and local

governments level. Expenditures on education, for example, finance the development and operation of the primary, secondary and post-secondary education system, and the provision of specific education services. The federal share mostly pertains to the National Research Council Canada and other organizations whose primary purpose is research and the promotion of developments resulting from such research activities. Also included are refundable tax credits for research and development. As is the case with health services, the federal government also funds some of the provincial/territorial-local costs of post-secondary education and research through fiscal transfers.

The federal government has the largest share of social services, with about two-thirds of all social service expenditures. Programs such as Employment Insurance, Old Age Security, the Guaranteed Income Supplement, the Canada Child Tax Benefit, employee pension plan benefits, veteran's benefits and others are included in the federal share of social services. The provincial/territorial-local share includes such services as social assistance, workers' compensation benefits, employee pension plan benefits, family allowances, motor vehicle accident compensation and others, such as child care. In addition, the federal government also finances part of the provincial/territorial-local costs of providing social assistance and other social services through fiscal transfers.

The share of the cost of providing protection services is about evenly distributed between the federal government and the provincial/territorial-local governments, with a 54% and 46% share respectively. These costs are allocated to such public services as national defence, policing, courts of law, correction and rehabilitation, and other related services.

Regarding debt charges, provincial/territorial-local governments and the federal government paid about 52% and 48% respectively of all governments' debt charges in 2003-2004. This situation is a significant change from 15 years ago, when the federal government accounted for the largest share of total governments' debt charges, at 61%.

Table 1 — Other Government Expenditures, by Order of Government, 2003-2004

Other Expenditures	Federal Share	Provincial/ Territorial & Local Share
Transportation & Communication	10%	90%
Resource Conservation & Industrial Development	36%	64%
General Government Services	45%	55%
Recreation & Culture	28%	72%
Environment	15%	85%
Foreign Affairs & International Assistance	100%	0%
Housing	18%	82%
Labour, Employment & Immigration	70%	30%
Regional Planning & Development	18%	82%
Miscellaneous	0%	100%
Total Other Expenditures	**31%**	**69%**

Sources: Statistics Canada, *Public Sector Statistics*; computations by the Library of Parliament.

Chart 10 included an "Other" category, which accounted for 20% of total government expenditures in 2003-2004. Table 1 provides details about the types of expenditures included in this category and the relative importance of each order of government in providing these public services.

Overall, provincial/territorial-local governments accounted for approximately 69% of expenditures in these categories, while the federal share was approximately 31%. Provincial/territorial and local governments accounted for more than 50% of the costs of public services included in Table 1, with the exception of foreign affairs and international assistance, and labour, employment and immigration services.

FISCAL IMBALANCES: WHAT IS THE EXTENT?

The current debate about whether a fiscal imbalance exists in the Canadian federation — and, if so, the nature and extent of that imbalance — can be divided into two parts: horizontal fiscal imbalance and vertical fiscal imbalance.

A horizontal fiscal imbalance exists when provinces/territories differ in their fiscal capacity to provide similar levels of public services to their citizens at similar rates of taxation. A vertical fiscal imbalance exists when the fiscal capacity of one order of government is insufficient to sustain its spending responsibilities while the fiscal capacity of another order of government is greater than is needed to sustain its spending obligations, while both orders of government provide public services to the same taxpayer.

A. What the Witnesses Said

Professor Emeritus Ronald Watts, of Queen's University, presented a comparative analysis of intergovernmental financial relations in 11 countries. In his study of vertical and horizontal fiscal imbalances in Canada, the United States, Germany, Australia, Switzerland, Spain, Brazil, India and South Africa — which are federations — and Sweden and Japan — which are decentralized unitary systems — Professor Watts identified the virtually universal existence of a mismatch between own-source revenues and expenditures of central and sub-central governments. In his view, the fiscal imbalance in Canada is not unique to this country: every country studied has some form of vertical fiscal imbalance — defined as the gap between an order of government's own-source revenues and expenditures — and Canada is among the countries where this imbalance is the least pronounced.

Professor Watts also observed that, with the exception of Switzerland and among the countries he studied, Canada is more decentralized than any other federation in terms of revenues and expenditures. Moreover, he concluded that all of the countries studied have significant horizontal fiscal imbalances that, in all countries except the United States, are equalized to some extent by intergovernmental transfers. Professor Watts also noted that Canada, Germany and Sweden are the only 3 countries among the 11 studied that have an equalization mechanism distinct from other conditional or unconditional transfers.

Professor Watts also informed the Subcommittee that Australia, India and South Africa have expert commissions, established by the central government, that determine distributive formulae. Similarly, a former Minister of Finance for the Province of Manitoba indicated the experience of these countries, and urged the Subcommittee to consider the establishment of a similar independent expert commission adapted to Canadian needs. Both witnesses stressed the importance of clearly establishing the independence of such a commission in order to ensure effectiveness.

According to Professor Watts, experiences in other federations reveal that the existence of a vertical fiscal gap — defined as the difference between provincial/territorial and local expenditures and own-source revenues — does not, by itself, imply that a federation is out of balance. At a minimum, as long as there are horizontal disparities in the ability of provincial/territorial governments to deliver substantially similar public services at similar levels of taxation, intergovernmental transfers are required, if only for redistribution within the federation.

Other considerations in determining whether a structural fiscal imbalance exists include: what public services it is believed governments should deliver; which level of government should be responsible for their delivery; and how those services should be financed. Several witnesses noted that these considerations involve

individual subjectivity and are political in nature. Professor Watts remarked that the concept of fiscal imbalance has an element of subjectivity: the appropriate levels of government expenditure and revenue are not objective, but are the product of political will and political decisions about what each order of government should do.

Witnesses told the Subcommittee about their concerns regarding the considerable financial pressures faced by public service providers; in particular, the burden of growing health care costs on provincial/territorial budgets was often identified as a concern. In the view of some, greater health care spending is compromising the funding of other public services provided by provincial/territorial governments. For example, this view was shared with the Subcommittee by Professor Paul Thomas, of the University of Manitoba, who said that while health care is the most important policy concern of Canadians and while there are societal forces and organized interests driving increased spending, health care spending is crowding out expenditures on education, social services, municipal governments and the environment.

Witnesses, including the Minister of Finance for the Province of Manitoba, often shared the view that, in the future, the greatest cost pressures will occur in areas that are under provincial/territorial jurisdiction. The Conference Board of Canada and the C.D. Howe Institute were among the witnesses who stressed to the Subcommittee that the expected cost of health care will rise as the population ages.

The Subcommittee heard from a number of witnesses, including the Finance Critic for the New Democratic Party of Ontario and the Conference Board of Canada, that the recent federal trend of addressing the fiscal problems of provincial/territorial governments on an ad hoc basis, or outside the sphere of federal-provincial/territorial arrangements more generally, must not continue. In their view, the federal government should adopt a comprehensive, predictable framework for addressing funding issues, and should avoid ad hoc arrangements on an issue-by-issue or province/territory-by-province/territory basis. They indicated that ad hoc arrangements — while useful in resolving specific issues — ignore the broader, longer-term perspective, have a destabilizing effect and result in less effective delivery of public services.

The Provincial Treasurer for the Province of Prince Edward Island, for example, told the Subcommittee that rather than providing long-term, thoughtful solutions, the federal government has used its fiscal power to make ad hoc decisions and to conclude bilateral deals. He indicated that the appropriate fiscal balance must be restored across Canada and must take into account both vertical and horizontal imbalances. Professor Watts also commented on this issue, and informed us that international experience suggests that addressing such issues as financing the rising cost of health care and other social services on an ad hoc basis is a "slippery slope." He urged a global, systematic approach to resolving these types of issues, rather than solutions based on ad hoc, temporary political

expediency, and commented that while ad hoc arrangements reduce the vertical imbalance, they seem to have a destabilizing effect. Similarly, the Leader of the Progressive Conservative Party of Ontario shared his view that an ad hoc approach is wrong for Canada: Canada is a partnership, a federation, and partners should not make limited deals amongst themselves.

Finally, some witnesses suggested that ad hoc arrangements affect the balance that was achieved when federal-provincial/territorial arrangements were concluded. According to Professor Robin Boadway, of Queen's University, ad hoc arrangements may put the process into disrepute.

B. What the Subcommittee Believes

The Subcommittee recognizes the comments made by some witnesses that the decisions made by provincial/territorial governments are the product of political will and political decisions. As such, these governments are "masters of their own destiny" and are free to set fiscal policy to meet their needs. Nevertheless, we believe that there is a clear indication that intergovernmental fiscal arrangements — in Canada, as in any other federation — play an important role in financing essential public services. They compensate for differences among provinces/territories in their fiscal capacity and, since the establishment of Canada's major health and social programs, have helped to finance part of provincial/territorial expenditures.

Moreover, the Subcommittee believes that fiscal decisions made by one order of government affect the fiscal decisions made by another order of government, in the same way that decisions made by one provincial/territorial government affect decisions made by other provincial/territorial governments. This notion is true, in part, because there is only one taxpayer, who pays taxes to both orders of government. We feel that there must be an appropriate balance between revenues and expenditures for each of the orders of government, and that this balance must be reached on a priority basis, given that provinces/territories have very different fiscal prospects and that the aging of the population is likely to place increased fiscal pressure on many areas of public services — notably health care — that are within the constitutional jurisdiction of the provinces/territories.

In the Subcommittee's view, one order of government should not be enjoying significant budgetary surpluses and steadily reducing its debt-to-GDP ratio to 25% over 10 years if the other order of government is on a fiscal path that is not sustainable. What is needed is a long-term, sustainable fiscal framework that considers the needs of both orders of government: a federal-provincial/territorial fiscal framework that is responsive to needs and circumstances as they change over time. The Subcommittee believes that horizontal and vertical fiscal imbalances

exist in Canada, and that they require detailed and on-going examination. For these reasons, the Subcommittee recommends that:

RECOMMENDATION 1:

The House of Commons Standing Committee on Finance, in collaboration with the Council of the Federation, examine the evolution in the relative fiscal capacity of the federal and provincial/territorial governments with a view to ensuring that both orders of government are able to fulfill their constitutional responsibilities. This examination should occur on a triennial basis, following which the Committee should report to the House of Commons.

The Subcommittee also believes that the federal government should not make ad hoc, short-term bilateral arrangements with individual provincial/territorial governments. Instead, a comprehensive approach to addressing provincial/territorial needs within federal-provincial/territorial arrangements should be adopted. In our view, the existence of different expenditure priorities among provincial/territorial governments with respect to public services does not support an ad hoc, bilateral approach. We feel that this type of approach is destabilizing and leads to less effective delivery of public services. Consequently, the Subcommittee recommends that:

RECOMMENDATION 2:

The federal government take a comprehensive approach to federal-provincial/territorial arrangements, and minimize the practice of concluding ad hoc arrangements with provincial/territorial governments.

THE VERTICAL FISCAL IMBALANCE: WHAT AND HOW MUCH?

A. What the Witnesses Said

Although the majority of the Subcommittee's witnesses believed that some form of structural vertical fiscal imbalance exists, this opinion was not held universally. For example, the Atlantic Institute for Market Studies and the Canadian Centre for Policy Alternatives commented that there can be no structural fiscal imbalance as long as provincial/territorial governments have the authority to determine their own fiscal policies. This authority allows provinces/territories to raise taxes in order to finance the public services they deliver, and the Institute suggested that provincial/territorial governments have the ability to do so.

Similarly, Professor Emeritus Rodney Dobell, of the University of Victoria, claimed that there is no structural vertical fiscal imbalance. He identified — as the basic argument against the claim that such an imbalance exists — the fact that provinces/territories have access to all significant tax bases, and have exclusive access to such rapidly growing bases as natural resource rents and gaming revenues. In his view, the choice about whether to levy taxes can be made by each provincial/territorial government, and a decision to reduce taxes must be seen to have consequences for the level of expenditure that can be supported.

Moreover, Professor Dobell remarked that, with the authority to determine its own fiscal policy, each province/territory has the right to be different, and can select the combination of expenditures and taxation that it considers will be supported by its electorate. He argued that many commentators talk about the "fiscal imbalance" as a situation in which provincial/territorial governments are unable to fund the programs for which they have constitutional responsibility. He believes the case has not been made that the provinces/territories are unable to fund these programs. The Atlantic Institute for Market Studies, the Caledon Institute of Social Policy and the Canadian Centre for Policy Alternatives offered a similar view.

Professor Dobell also presented an historical perspective on the issue of vertical fiscal imbalance. He noted that, in the early 1980s, the federal government allegedly had significant structural deficits while the provinces/territories received substantial fiscal transfers and some provinces/territories had substantial budgetary surpluses. At that time, it was argued that no fiscal imbalance existed. He indicated that the situation is reversed today, with long-term projections of federal budgetary surpluses occurring alongside provincial/territorial deficits, and a fiscal imbalance is said to exist. In his view, the balance has shifted substantially with shifting times.

Several witnesses disputed the argument that provincial/territorial governments can raise their taxes in order to correct any vertical fiscal imbalance. For example, the Minister of Finance for the Province of Québec remarked that the federal government's argument that both orders of government have access to essentially the same revenue sources is disingenuous. He suggested that while it is true that, with the exception of customs and excise taxes, both orders of government do have access to the same sources of revenue, there is only one taxpayer: this taxpayer pays taxes to both orders of government, and his or her ability to pay has limits. In the Minister of Finance's view, beyond some point, taxation results in reduced consumption and reduced national economic output; as well, the ability to raise taxes is limited by the need to ensure a tax system that is competitive with other provinces/territories and with the United States. Other witnesses also offered a similar view, including the Minister of Finance for the Province of Ontario, the Atlantic Provinces Economic Council and the Canadian Tax Foundation.

A number of the Committee's witnesses, including the Minister of Finance for the Province of Ontario, referred to a Conference Board of Canada study that, based on projections for revenue and expenditures at the federal and provincial/territorial levels, anticipates steady increases in federal budgetary surpluses between 2004-2005 and 2014-2015. According to the study, however, the provinces/territories will — in aggregate — have budgetary deficits over the same period, peaking in 2006-2007 and returning to their 2003-2004 level by 2014-2015. Since the provincial/territorial forecasts are presented on an aggregate basis, however, the experience of individual provinces/territories will vary.

For these witnesses, these projections indicate that the fiscal situation of recent years, where the federal government had relatively substantial budgetary surpluses while some provincial/territorial governments were unable to balance their budget — with the result that health, post-secondary education and social programs were underfunded — will deteriorate over time from the perspective of these governments. For them, this situation is evidence of an imbalance that needs to be corrected. According to the Premier of Saskatchewan, something is wrong when the provinces/territories have responsibility for delivering the social programs that are the most important to Canadians — health and education — and they are trying to do so with very tight finances while federal budgetary surpluses are growing.

According to most witnesses, including the Conseil du patronat du Québec and the Fédération étudiante universitaire du Québec, the vertical fiscal imbalance originated in the 1990s with the unilateral reduction in federal cash transfers to provincial/territorial governments for health and social programs — which can be seen in Chart 8 — at the same time that costs in these areas were increasing. Several witnesses argued that the federal government achieved its budgetary surpluses through reducing such transfers. In their view, with rising program costs and reduced federal transfers, provincial/territorial finances were negatively affected. According to the Minister for Canadian Intergovernmental Affairs for the Government of Québec, rapid federal revenue growth allowed the federal government to operate its regular programs, pay its debt servicing costs, lower taxes, reduce the accumulated federal deficit and spend in areas within provincial/territorial jurisdiction. He indicated that the provinces/territories have had to reduce spending in some areas in order to finance rising costs in other areas, particularly health care. The Minister also said that the provinces/territories have been limited in their ability to introduce new programs, reduce taxes or pay down their debt, a view shared by Professor Luc Godbout, of the University of Sherbrooke.

Chart 12, which appears in Appendix B and shows the federal cash contribution as a percentage of provincial expenditures for health and social programs over the 1982-1983 to 2009-2010 period, was presented to the Subcommittee by the Minister of Finance for the Province of Québec. The federal share of the provincial costs of providing these programs declined relatively

substantially from 1985-1986 to 1999-2000. Since then, the federal share has increased relatively considerably for health spending, with cash contributions by the federal government financing about 22% of provincial health costs. Federal cash contributions for education, social assistance and other social programs have not increased, however, since 1999-2000, and currently represent approximately 11.5% of provincial spending in these areas. Many witnesses, including the Centrale des syndicats du Québec, recommended that the federal government restore its contribution to major social programs to historical levels.

With tight provincial/territorial finances, a number of witnesses — including Professor Godbout — commented on the use of federal spending power to increase direct program spending in areas of provincial/territorial jurisdiction. Professor Boadway remarked that the federal government should not engage in direct spending in areas of provincial/territorial jurisdiction, but should instead use transfers. Moreover, in his view, the federal government has introduced too many programs in areas like post-secondary education, where it makes transfers directly to individuals rather than to them through the province/territory.

Witnesses who expressed concern about the creation of federal programs and initiatives in areas of provincial/territorial jurisdiction found it ironic that this increased spending happened at a time when the federal government was reducing its contribution to major health and social programs. For a number of witnesses, this situation, in some way, proves the existence of some form of structural imbalance.

Professor Harvey Lazar, of Queen's University, offered a similar view. He defined the term "vertical fiscal imbalance" as a situation in which one order of government has more fiscal resources than it requires to meet its spending obligations, while the other order of government has inadequate resources to meet its responsibilities. In his view, a case can be made for the existence of some degree of vertical fiscal imbalance in the federation: if there is no imbalance, the federal government would not have been increasing its funding to the provinces/territories, since they presumably have sufficient resources to meet their obligations. Professor Lazar also pointed out, however, that with increased federal cash transfers to the provinces/territories for Equalization, health care, communities and other initiatives, any fiscal imbalance that might have existed in recent years is likely smaller today.

B. What the Subcommittee Believes

The Subcommittee understands the argument that, in theory, provincial/territorial governments can increase their taxes in order to finance their constitutional responsibilities. If this argument is accepted, the question becomes one of whether governments have the political will to raise taxes to finance their responsibilities, and to be accountable to the electorate for the choices they make.

In practice, the Subcommittee agrees with many of our witnesses: there is only one taxpayer and there are limits to the tax burden that this taxpayer is willing — and able — to bear. What may be possible in theory may not be possible in practice. Moreover, provincial/territorial governments want to adopt policies that promote economic growth. A provincial/territorial tax system that is uncompetitive, with respect to other provinces/territories or internationally, hinders growth. Many provincial governments told us that, with rising cost pressures for health care, post-secondary education and social services, expenditure restraint is not a feasible option. Provincial/territorial governments find themselves in a difficult position: they believe that they cannot raise taxes and they feel that they cannot constrain spending on the public services within their constitutional jurisdiction.

The Subcommittee recognizes the point made by some witnesses that the Canadian federation has probably never been in "fiscal balance," and that — perhaps — the notion of fiscal balance is not consistent with the notion of a federation. We believe, however, that changes in federal-provincial/territorial fiscal arrangements have led to a situation within the federation where the fiscal balance is increasingly unbalanced. We believe that the current vertical fiscal imbalance — the extent of which cannot be precisely measured, and which will vary among provinces/territories and over time — is a direct consequence of the unilateral decision by the federal government to reduce its financial participation in major health and social programs.

The Subcommittee finds the projections contained in the Conference Board of Canada study compelling. We believe that federal budgetary surpluses will continue, and that provincial/territorial governments will face increasing cost pressures for health care and in other areas within their jurisdiction. Clearly, a problem exists. Whatever the term used, the fact remains that now — and in the foreseeable future — the federal government will have more resources than it needs to meet its responsibilities while the provinces/territories will have inadequate resources to meet their obligations. Clearly, a rebalancing is needed. We must act now for the benefit of the single taxpayer, who must pay taxes to both orders of government and expects — rightfully so — high-quality public services from both.

THE VERTICAL FISCAL IMBALANCE: WHAT SOLUTIONS?

A. What the Witnesses Said

The Subcommittee was presented with essentially two solutions to correct the vertical fiscal imbalance: increase federal cash transfers to provincial/territorial governments; or reduce the federal tax room and make the room vacated available to the provinces/territories — a tax point transfer — either by having the federal government share a fixed percentage of its revenues from a defined tax base with the provinces/territories, or by having the federal government permanently reduce

its tax rates to make room for the provinces/territories to increase their rates correspondingly, if they so choose.

Witnesses who supported increased federal cash transfers pointed out the need for sufficient federal tax revenues to ensure that national programs of redistribution are available and that the federal government can meet its constitutional obligations. Professor Boadway's preferred solution was increased cash transfers — rather than tax point transfers — since, in his view, governments largely are institutions for redistribution, and the federal government undertakes policy initiatives that reflect national equity objectives. He believes that the existence of the federal income tax, employment insurance system and pension schemes recognize a legitimate federal role in pursuing redistribution objectives nationwide.

Some witnesses opposed tax point transfers because these transfers are more advantageous to the provinces/territories with the highest fiscal capacity. A transfer of tax points would lead to a more fragmented tax system favouring the richer provinces/territories, and would worsen the problems of interprovincial disparities in fiscal capability. The greater is the provincial/territorial tax room, the greater is the importance of the Equalization program and the greater is the cost of the program to the federal government. Tax points have a higher value for provinces/territories that have residents earning higher incomes; provinces/territories with residents earning relatively lower incomes would have to raise their tax rates relatively more in order to raise an equal amount of tax revenues from the tax room transferred. In any event, the fiscal capacity of provinces/territories with residents with relatively lower incomes would now be even relatively lower, which means greater Equalization entitlements in total.

Several witnesses argued that it is easier for the federal government to maintain national standards if a substantial portion of its contributions for health, post-secondary education and social programs occur in the form of cash transfers. This view was shared by the Premier of Saskatchewan, who said that his concept of Canada is one in which, as a resident of Saskatchewan or a resident of Prince Edward Island, he has some expectation of reasonable access to a service or program. In his opinion, that access can only be achieved through, for example, national standards in such areas as access to health care, and could not be guaranteed with a transfer of tax points.

Witnesses who favoured a transfer of tax points maintained that the current system of cash transfers creates a lack of accountability, since one order of government is spending money raised by another order of government. They argued that transferring tax room to provincial/territorial governments to finance their constitutional responsibilities would strengthen accountability within the federation.

According to the C.D. Howe Institute, the Fraser Institute and the Business Council of British Columbia, with the current system, taxpayers lack clarity about

which order of government is responsible for any given public service; consequently, the taxpayer does not know which order of government to hold to account. In the C.D. Howe Institute's view, coherence and sustainability are threatened when provinces/territories commit themselves to delivering services for which they do not collect the required funding; at the same time, the federal government collects revenue and funds services for which it is not responsible and for which it is unable to ensure delivery. The Institute believes that coherence and sustainability are likely outcomes when provinces/territories assume responsibility for raising tax revenues approximately equivalent to their spending commitments and when the federal government adopts the more limited role of filling in the gaps in provincial/territorial ability to finance the services for which the provinces/territories are responsible.

Another advantage of a tax point transfer, according to witnesses, is that their value increases with economic growth, resulting in more predictable funding for provincial/territorial governments. As well, by reducing reliance on federal transfers, the provinces/territories are able to avoid the possibility of future unilateral federal changes in fiscal arrangements.

The Saskatchewan Institute of Public Policy supports the transfer of tax points as the only effective tool remaining to restrain the unilateral use of federal spending power in areas of provincial/territorial jurisdiction. In the Institute's view, the tax room currently occupied by the federal government is the source of the fiscal imbalance: the solution lies in reducing that tax room to a level at which both orders of government have an appropriate fiscal capacity to fulfill their constitutional responsibilities once the Equalization program equalizes interprovincial disparities.

In speaking about the federal spending power, the Minister of Finance for the Province of Québec told the Subcommittee that by spending in such areas as social services, health care, post-secondary education and municipalities, and by creating councils and/or institutions that deal specifically with issues falling within the responsibility of the provinces/territories, the federal government distorts provincial/territorial decision making and budgetary choices. Consequently, unilateral federal use of its spending power must end. This view was also strongly advocated by the Parti Québécois in its presentation to the Subcommittee.

B. What the Subcommittee Believes

The Subcommittee recognizes that a problem as complex as the vertical fiscal imbalance is unlikely to have one easy solution that will fix all problems. But a solution clearly is needed, and there are a limited number of tools that might be used. Regardless of whether the vertical fiscal imbalance is "solved" through a transfer of tax room from the federal government to provincial/territorial governments or through increased federal cash transfers, we believe that a

precondition to the implementation of either option must be a significant increase in federal funding for post-secondary education, social assistance and social services.

In 1977, when the EPF block funding arrangement replaced cost-sharing programs for health and post-secondary education, the federal cash contribution for post-secondary education and social assistance — the latter provided under the Canada Assistance Plan — represented approximately 34% of the provincial/territorial costs of these programs, while the federal cash contribution for health represented about 25% of total eligible provincial/territorial health expenditures. The value of the transferred tax points was roughly equal to 25% of eligible provincial/territorial health and post-secondary education expenditures.

The Commission on the Future of Health Care in Canada recommended — in its report *Building on Values: The Future of Health Care in Canada* — that, at a minimum, the federal cash contribution for health be restored to its past cash commitment of approximately 25% of provincial/territorial costs for services covered under the *Canada Health Act*. With the federal funding associated with the February 2003 First Ministers' Accord on Health Care Renewal and the September 2004 Agreement on a Ten-Year Plan to Strengthen Health Care, the total federal cash contribution for health services is now approaching 25% of provincial/territorial health expenditures.

Federal cash support for social assistance, social services and post-secondary education under the CST is, however, considerably lower. The Subcommittee believes that the federal government has increased its investment in health care, and this investment must be repeated with respect to post-secondary education, social assistance and social services.

The Subcommittee feels that the federal contribution to the provincial/territorial cost of delivering post-secondary education, social assistance and social services should be higher. We believe that the federal government can afford reinvestment, particularly if it is phased in over time. In fact, we feel that the government cannot afford *not* to take this action, and must make the needed investments for Canadians. From this perspective, the Subcommittee recommends that:

RECOMMENDATION 3:

The Canada Social Transfer be restructured into two separate transfers: a transfer to support post-secondary education and a transfer to support social assistance and social services.

RECOMMENDATION 4:

The federal cash transfer to provincial/territorial governments for each restructured component of the Canada Social Transfer be increased such that the federal contribution occurs at a rate comparable to that allocated for health care in recent years. This increase should be phased in over a four-year period and without compromising the current federal policy of balanced budgets.

The Subcommittee is concerned about unilateral federal use of its spending power in areas of exclusive provincial/territorial constitutional jurisdiction. We believe that it is the existence of the vertical fiscal imbalance that allows the federal government to intervene unilaterally in areas which are the exclusive jurisdiction of the provinces/territories, such as infrastructure, education and communities. This intervention results in distortions in provincial/territorial policy making, and creates uncertainty — and possibly fiscal pressures — for the provinces/territories should the federal government reduce its support for these initiatives. Elimination of the vertical fiscal imbalance in the manner we recommend would reduce the opportunity for such federal intervention.

THE HORIZONTAL FISCAL IMBALANCE: WHAT AND HOW MUCH?

A. What the Witnesses Said

The Subcommittee's witnesses held a consistent view about the existence of a horizontal fiscal imbalance: it exists, and its correction is the reason for the Equalization program and Territorial Formula Financing. A number of witnesses pointed out that, in a federation, there will always be some regions that are richer than others. We were reminded that the fundamental principle underlying the Equalization program is contained in section 36(2) of the *Constitution Act*, which requires Equalization payments to be made to provincial governments to ensure they have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation. Our witnesses supported continuation of this fundamental principle.

Some witnesses, however, expressed concerns that inter-provincial economic and fiscal disparities are growing, rather than decreasing. Several witnesses, including the Caledon Institute of Social Policy and the Leader of the Liberal Party of Manitoba, commented that the fiscal imbalance in Canada is horizontal —among provinces — rather than vertical — between the federal and provincial governments. The Subcommittee was told that the horizontal fiscal imbalance is an important issue for the country, and that an adequate Equalization program is important to correct the imbalance. Professor Richard Bird, of the

University of Toronto, commented that while the Equalization program does not level the playing field, it does ensure that no province is in a "big hole." In his view, the program provides a base on which all provinces can compete fairly, and is — to some extent — the glue that holds the country together. Nevertheless, he warned that, if improperly used or pushed too far, the "glue" may turn into a "solvent."

Many witnesses, including the Ministers of Finance for the Provinces of Ontario, Manitoba and Québec, informed the Subcommittee that, in its current form, the Equalization framework adopted in October 2004 no longer equalizes inter-provincial fiscal capacities. This notion is revealed in Chart 7. Witnesses mentioned that, with the new framework, the fiscal capacity of some provinces receiving Equalization payments exceeds that of some provinces not receiving payments.

B. What the Subcommittee Believes

The Subcommittee recognizes the existence of horizontal fiscal imbalances among the provinces/territories, and fully supports Territorial Formula Financing and subsection 36(2) of the *Constitution Act*, which says:

> Parliament and the Government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.

In the Subcommittee's view, the Equalization program and Territorial Formula Financing play an indispensable role in the Canadian federation, and help to ensure that every Canadian — regardless of where he or she lives — can receive similar levels of public services from his or her provincial/territorial government at similar levels of taxation. We believe that the redistribution of revenues from the richer provinces/territories to those that are less wealthy is a fundamental role of the federal government. Moreover, the unconditional payments given by the Equalization program and Territorial Formula Financing allow the federal government to fulfill this redistributive role without intervening in areas of provincial/territorial jurisdiction.

THE HORIZONTAL FISCAL IMBALANCE: WHAT SOLUTIONS?

A. What the Witnesses Said

Some of the Subcommittee's witnesses argued that the new Equalization framework should be abandoned. For example, Professor Godbout believed that

the new framework moves the Equalization program farther away from its constitutional objective. Moreover, with total Equalization entitlements being pre-determined, the floor — which is supported by some — might also be viewed as a ceiling; in either case, entitlements under the program are not based on real differences in fiscal capacity among the provinces, according to Professor Godbout. He also commented that while annual indexation of 3.5% may seem attractive, this indexation factor is below the growth rate of federal revenues, of federal expenditures and of GDP. In his view, in the long term, the relative size of Equalization payments can only diminish. The same issue was raised by the Minister of Finance for the Province of Manitoba and the Atlantic Provinces Economic Council.

A number of witnesses, including the Leader of the Saskatchewan Party, informed the Subcommittee that the Equalization program must be reformed. Professor Bird believed that the Equalization formula, as well as related arrangements, must be examined. Similarly, the Premier of Saskatchewan recommended a comprehensive review of both the existing Equalization program and other ways in which inter-provincial fiscal disparities might be addressed.

Despite broad support for reform, witnesses held many different views on how best to reform the Equalization program. A prevalent view was a return to the ten-province standard in calculating average fiscal capacity since, in the opinion of some witnesses, the result would be greater fairness. Most provincial governments, and such other witnesses as the Leader of the Progressive Conservative Party of Manitoba and the Leader of the Action Démocratique du Québec, argued that the 1982 unilateral decision by the federal government to use a five-province standard to establish average fiscal capacity has artificially reduced the Equalization entitlements of recipient provinces. The Subcommittee was also told that a return to the ten-province standard would reduce volatility in Equalization entitlements, which are currently disproportionately affected by the relative performance of the Ontario economy, and that only a ten-province standard is fully compliant with section 36(2) of the *Constitution Act*.

Witnesses presented conflicting points of view on the inclusion — or exclusion — of non-renewable resource revenues in the calculation of fiscal capacity. Some believe that all provincial revenue sources — without exception — must be included in the calculation of provincial fiscal capacity. For example, Professor Boadway and the former Director of the Intergovernmental Finance Branch for the Province of Manitoba maintained that section 36(2) of the *Constitution Act* cannot be entirely satisfied if revenues from non-renewable resources are excluded from the calculation. The Subcommittee was informed that the objective of the Equalization program, as set out in the *Constitution Act*, is to equalize inter-provincial fiscal capacity. Some witnesses argued that if the federal government wishes to pursue other policy objectives in a province, such as encouraging the economic development of a region, mechanisms other than the Equalization program can be used.

Others witnesses held the opposite view, and advocated exclusion of non-renewable resource revenues from the calculation of fiscal capacity, since there is a fundamental difference between non-renewable resources whose value is permanently depleted once extracted and other sources of government revenue that are ongoing and renewable. Moreover, the Premier of Saskatchewan argued that his province is being treated unfairly under the current scheme because of the recent offshore agreements reached with the provinces of Newfoundland and Labrador and Nova Scotia, which will effectively result in each dollar of oil and gas revenues in these two provinces not being considered in the calculation of fiscal capacity. He believes that Saskatchewan is being treated unfairly, since for each dollar of non-renewable oil and gas resource revenues raised, the Equalization entitlement is being reduced by at least one dollar. The Leader of the Saskatchewan Party raised the same issue.

Professor Tom Courchene, of Queen's University, proposed a variation on the ten-province standard that would include at least some revenues from all sources. He explained that a return to the ten-province standard would lead to large increases in Equalization entitlements, primarily resulting from Alberta's oil and gas revenues; however, these oil and gas revenues do not really contribute to federal government revenues. Alberta's oil and gas revenues are an exclusive provincial revenue source, and the federal government cannot impose resource royalties. Professor Courchene proposed the adoption of the ten-province standard, and the inclusion of all non-resource revenue sources and 25% of energy revenues in the Equalization formula.

Several witnesses argued that the Equalization formula is overly complex, is understand fully by only a small number of experts, and should be simplified.

Finally, several witnesses observed that the Equalization program is one of a number of tools that can be used by the federal government to reduce disparities among provinces in their fiscal capacity. For example, the Subcommittee was told that federal programs and investments designed to encourage economic development in less wealthy provinces contribute to reduced inter-provincial economic and fiscal disparities. As well, Professor Boadway pointed out that federal transfers for health and social programs are effective equalization mechanisms, since the federal government raises revenue nationwide and redistributes it on an equal per capita basis to all provinces/territories.

The Subcommittee heard diverse opinions on the expert panel established pursuant to the new Equalization and Territorial Formula Financing framework. Several witnesses expressed concerns about the nomination process to appoint members of the panel, and we were told that some of the nominees lack expertise in the area of Equalization or had already expressed strong opinions on the program. Concern was also expressed about the lack of provincial/territorial representation on the panel, and about the panel's limited mandate, which they

believe should also include examination of the appropriateness of the 3.5% escalator.

Other witnesses were more supportive of the expert panel and its work. They hoped that the panel would be able to recommend a long-term solution, although there was some concern that the federal government is not required to adopt the panel's recommendations.

B. What the Subcommittee Believes

The Subcommittee shares the view of those witnesses who believe that the new Equalization and Territorial Formula Financing framework — particularly the 3.5% escalator — does not allow the federal government to fulfil adequately its redistributive role under the *Constitution Act* and does not contribute to equalized provincial/territorial fiscal capacity. With witnesses presenting a broad range of views about the Equalization program and the manner in which it should be reformed, we are convinced that — notwithstanding the examination by the expert panel — an in-depth review of the Equalization program and possible reforms must occur. Consequently, we look forward to conclusions on the Equalization program and Territorial Formula Financing that will be contained in the forthcoming report of the Council of the Federation Advisory Panel on Fiscal Imbalance.

CONCLUSION

As identified above, most of the Subcommittee's witnesses believe that the Canadian federation is unbalanced, and needs re-balancing. Vertical fiscal imbalances exist, and the horizontal fiscal imbalance is not being resolved adequately by the new Equalization and Territorial Formula Financing framework. The federal government is collecting more tax revenues than it requires to meet its constitutional obligations, and the provinces/territories have too few resources to meet their responsibilities.

Earlier, the Subcommittee identified a number of principles that we believe should be respected by federal-provincial/territorial fiscal arrangements: adequate, sustainable, equitable, transparent, accountable and consistent with constitutional responsibilities. We believe that any changes made to the federation's fiscal arrangements must — without exception — meet these principles.

All citizens want — and deserve — high-quality public services, and they want to enjoy those services without having to pay excessively high taxes. Often, taxpayers consider their aggregate taxes paid, and do not distinguish between federal taxes paid, provincial/territorial taxes paid, and the exact public services provided by each order of government in relation to those taxes. In the Subcommittee's view, this situation creates a lack of transparency and accountability, both of which could — we believe — be enhanced if federal and provincial/territorial governments spend within their jurisdictions as outlined in the *Constitution Act*, which is a third principle. Moreover, transparency and accountability would be enhanced if the Canada Social Transfer were split into two transfers: one for post-secondary education, and one for social assistance and social services. With these changes, two of the six principles that we believe are important would be respected.

Moreover, the Subcommittee believes that the final three principles — adequate, sustainable and equitable — would be met by ongoing review of provincial/territorial fiscal capacity and an examination of the level of federal transfers needed to ensure that citizens across Canada can enjoy high-quality public services. Since, in our view, ad hoc arrangements potentially compromise these principles, and also are destabilizing and distort provincial/territorial decision making, we believe that the federal government should not conclude such arrangements with the provinces/territories on a bilateral basis. Indeed, what is needed for the future of the federation — and for the benefit of the single taxpayer — is a comprehensive approach to federal-provincial/territorial fiscal arrangements that meets the needs of everyone.

The Subcommittee also recognizes the presentations made by the Department of Transport for the Province of British Columbia regarding a

transportation infrastructure imbalance, by the Union des producteurs agricoles and the Premier of Saskatchewan regarding support for agriculture, and by a number of witnesses about the imbalance between the provincial/territorial and municipal orders of government. While valid points were made in each of these areas, we do not make recommendations in this report, which has a somewhat different focus. We do, nevertheless, encourage relevant parties to take action in each of these areas in order to enhance the prosperity of Canada.

The Subcommittee believes that full and timely implementation of the recommendations made by us in this report would have many benefits: the federation would receive the re-balancing it needs; the six core principles of transparency, accountability, constitutional responsibility, adequacy, sustainability and equity would be respected; and actions would have been taken for the benefit of the single taxpayer. The fiscal imbalance exists. The need for re-balancing is urgent. The time for action is now.

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1:

The House of Commons Standing Committee on Finance, in collaboration with the Council of the Federation, examine the evolution in the relative fiscal capacity of the federal and provincial/territorial governments with a view to ensuring that both orders of government are able to fulfill their constitutional responsibilities. This examination should occur on a triennial basis, following which the Committee should report to the House of Commons.

RECOMMENDATION 2:

The federal government take a comprehensive approach to federal-provincial/territorial arrangements, and minimize the practice of concluding ad hoc arrangements with provincial/territorial governments.

RECOMMENDATION 3:

The Canada Social Transfer be restructured into two separate transfers: a transfer to support post-secondary education and a transfer to support social assistance and social services.

RECOMMENDATION 4:

The federal cash transfer to provincial/territorial governments for each restructured component of the Canada Social Transfer be increased such that the federal contribution occurs at a rate comparable to that allocated for health care in recent years. This increase should be phased in over a four-year period and without compromising the current federal policy of balanced budgets.

APPENDIX A
REVENUE SOURCES INCLUDED IN THE CALCULATION OF THE REPRESENTATIVE TAX SYSTEM

1. Personal income tax revenues
2. Business income tax revenues
3. Capital tax revenues
4. General and miscellaneous sales tax revenues
5. Tobacco tax revenues
6. Gasoline tax revenues
7. Diesel fuel tax revenues
8. Non-commercial vehicle licence revenues
9. Commercial vehicle licence revenues
10. Alcoholic beverage sales revenues
11. Hospital and medical insurance premium revenues
12. Race track tax revenues
13. Forestry revenues
14. New oil revenues
15. Old oil revenues
16. Heavy oil revenues
17. Mined oil revenues
18. Third-tier oil revenues (light and medium)
19. Third-tier oil revenues (heavy)
20. Natural gas revenues
21. Sales of Crown leases
22. Other oil and gas revenues
23. Mineral revenues
24. Water power rental revenues
25. Insurance premium revenues
26. Payroll tax revenues
27. Provincial-local property tax revenues
28. Lottery ticket revenues
29. Other games of chance revenues
30. Miscellaneous provincial-local taxes and Revenue
31. Shared revenues: Offshore activities/Newfoundland and Labrador
32. Shared revenues: Offshore activities/Nova Scotia
33. Shared revenues: Preferred Share Dividends

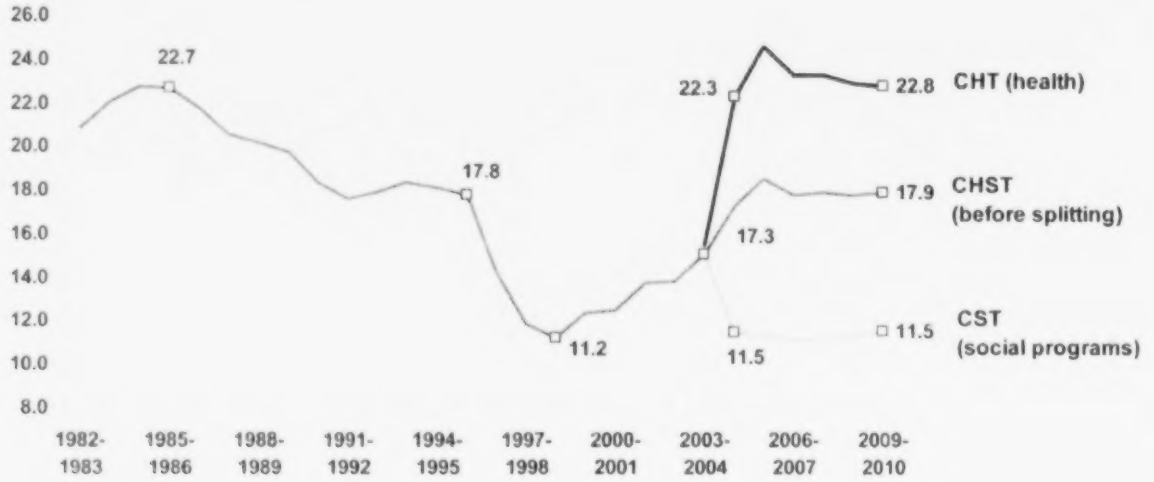
Source: Department of Finance, *Provincial Fiscal Equalization*, February 2004.

APPENDIX B
CHART 12

The federal contribution amounts to 22.3% of health spending and 11.5% of other social programs

Federal government's contribution as a proportion of provincial spending on health and social programs

(Per cent)



Source: Submission by the Minister of Finance for the Province of Québec to the Subcommittee on Fiscal Imbalance of the House of Commons Standing Committee on Finance on 11 April 2005.

APPENDIX C
LIST OF WITNESSES

FRIDAY, FEBRUARY 18, 2005
HALIFAX (N.S.)
Meeting No. 4

Atlantic Institute for Market Studies
Brian Lee Crowley, Economist

Atlantic Provinces Economic Council
David Chaundy, Senior Economist

Government of Prince Edward Island
Hon. Mitchell Murphy, Provincial Treasurer
John Palmer, Director, Economic and Statistics, Federal Fiscal Relations

FRIDAY, MARCH 11, 2005
TORONTO (ONT.)
Meeting No. 5

Progressive Conservative Party of Ontario
John Tory, Leader

University of Toronto
Prof. Richard Bird, International Tax Program, Joseph L. Rotman School of Management

Canadian Tax Foundation
David Perry, Senior Research Associate

Government of Ontario
Hon. Greg Sorbara, Minister of Finance
Mike Colle, MPP, Eglinton—Lawrence and Parliamentary Assistant to the Minister of Finance

Ministry of Finance
Colin Andersen, Deputy Minister
John Whitehead, Director, Personal Income Taxation and Fiscal Arrangements Branch, Office of the Budget and Taxation Economist

Meeting No. 6

Legislative Assembly of Ontario
Michael Prue, MPP, Finance Critic, New Democratic Party

C.D. Howe Institute
Finn Poschmann, Associate Director of Research

MONDAY, MARCH 21, 2005
REGINA (SASK.)
Meeting No. 7

Government of Saskatchewan
Hon. Lorne Calvert, Premier
Dan Perrins, Deputy Minister to the Premier
Ron Styles, Deputy Minister of Finance

Legislative Assembly of Saskatchewan
Brad Wall, MLA and Leader of the Official Opposition Saskatchewan, (Saskatchewan Party)
Ken Cheveldayoff, MLA
Iain Harry, Director of Policy Development, Saskatchewan Party Caucus

Meeting No. 8

Saskatchewan Institute of Public Policy
Ian Peach, Director

MONDAY, APRIL 4, 2005
VICTORIA (B.C.)
Meeting No. 9

The Fraser Institute
Fred McMahon, Director, Centre for Globalization Studies
Niels Veldhuis, Senior Research Economist

As Individual

Prof. Rod Dobell, Emeritus Professor of Public Policy, University of Victoria

Business Council of British Columbia

Jock Finlayson, Executive Vice-President, Policy

Government of British Columbia

Dan Doyle, Deputy Minister, Transport

WEDNESDAY, APRIL 6, 2005
OTTAWA (ONT.)
Meeting No. 10

Conference Board of Canada

Paul Darby, Deputy Chief Economist

Caledon Institute of Social Policy

Michael Mendelson, Policy Analyst

Canadian Centre for Policy Alternatives

Hugh Mackenzie, Research Associate

MONDAY, APRIL 11, 2005
QUÉBEC (QC.)
Meeting No. 11

Centrale des syndicats du Québec

Pierre Séguin, Vice-President

Pierre Beaulne, Economist

As Individuals

Prof. Luc Godbout, Professor of Fiscal Policy, Research Chair on Taxation and Public Finance, University of Sherbrooke

Karine Dumont, Researcher, Research Chair on Taxation and Public Finance, University of Sherbrooke

Government of Québec

Michel Audet, MLA and Minister of Finance

Bernard Turgeon, Associate Deputy Minister, Department of Finance

Patrick Déry, Director, Federal-Provincial Relations Directorate, Department of Finance

Jean Séguin, Political Attaché, Office of the Minister of Finance

Benoît Pelletier, MLA and Minister for Canadian Intergovernmental Affairs

Camille Horth, Associate Secretary General, Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes

Yves Castonguay, Deputy Secretary, Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes

Québec National Assembly

Mario Dumont, MNA and Leader of the Action démocratique du Québec

Marc Picard, MNA and Finance Critic of the Action Démocratique du Québec

Union des producteurs agricoles du Québec

Laurent Pellerin, President

Serge Lebeau, Senior International Trade Advisor and Assistant Director, Agricultural Studies and Policies Department

Meeting No. 12

Conseil du patronat du Québec

Gilles Taillon, President

Quebec Federation of University Students

Guillaume Lavoie, Vice-President, International and Federal Affairs

Québec National Assembly

François Legault, MNA and Critic of the Official Opposition on economic development and finance (Parti Québécois)

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

Pierre Dupuis, Vice-President

Monique Audet, Advisor

As Individuals

Léa-Cadieux Mathieu

Pierre Laval Mathieu

WEDNESDAY, APRIL 13, 2005
OTTAWA (ONT.)
Meeting No. 13

Queen's University

Prof. Robin Boadway, Sir Edward Peacock, Professor of Economic Theory, Fellow of the Institute of Intergovernmental Relations

Prof. Ronald Watts, Principal Emeritus, Professor Emeritus of Political Studies, Fellow of the Institute of Intergovernmental Relations

MONDAY, APRIL 18, 2005
WINNIPEG (MAN.)
Meeting No. 14

Legislative Assembly of Manitoba

Jon Gerrard, MLA and Leader of the Opposition (Liberal Party)

Stuart Murray, MLA and Leader of the Official Opposition, Progressive Conservative Party

Gerald Hawranik, Finance Critic, Progressive Conservative Party

Government of Manitoba

Hon. Greg Selinger, Minister of Finance

Ewald Boschmann, Deputy Minister of Finance

Jim Eldridge, Special Adviser on Intergovernmental Relations

Meeting No. 15

As Individuals

Vic Schroeder

Ronald Neumann, CIDA Advisor to the Ministry of Finance and Economic Planning, Government of Ghana

Prof. Paul Thomas, Duff Roblin Professor of Government, University of Manitoba, St. John's College

WEDNESDAY, MAY 4, 2005
OTTAWA (ONT.)
Meeting No. 16

Queen's University

Prof. Thomas J. Courchene, Jarislowsky-Deutsch Professor of Economic and Financial Policy, Senior Scholar, Institute for Research on Public Policy

Prof. Harvey Lazar, Director, Institute of Intergovernmental Relations, School of Policy Studies

Copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Meeting No. 66)* is tabled.

Respectfully submitted,

Massimo Pacetti, M.P.
Chair

Standing Committee on Finance
The Conservative Party of Canada:
The Only Federalist Solution to the Fiscal Imbalance
Supplementary Opinion of Subcommittee on Fiscal Imbalance

Rona Ambrose, M.P.
Edmonton-Spruce Grove

June 2005

Federal-provincial fiscal arrangements play a fundamental role in the delivery of the most important priorities of Canadians: health, education and social services. However, the Liberal approach has served to undermine the very social and political fabric of Canada, endangering future funding for social programs and jeopardizing federalism.

The Conservative Party of Canada believes that any proposed solutions to the fiscal imbalance and changes to the equalization formula must be made with the following principles in mind:

- **Leadership with a national, federalist vision;**
- **Collaboration to ensure that changes to the equalization formula or proposals to address the fiscal imbalance are done in consultation with the provinces and municipalities;**
- **The right of all Canadians to quality healthcare, education and social services — regardless of where they live;**
- **Equality of all provinces;**
- **Respect for the unique needs of Quebec within a collaborative federalist framework;**
- **The belief that Canada's most essential national program, equalization, should be used for what it was intended, 'neighbours helping neighbours in times of need.'**

It was stated clearly by a majority of witnesses that both the vertical fiscal imbalance and the horizontal (equalization) fiscal imbalance are being badly managed by the Federal government. Many witnesses also demonstrated that the fiscal imbalance is negatively affecting the provinces and municipalities, a majority of whom are struggling to meet the core service needs of their citizens.

"New Brunswick is facing a serious structural imbalance…it will face increasing deficits…[and] it can pretty much struggle through the next decade, but is going to face increasing deficits after that, largely as a result of its rising health care expenditures driven in large part by its aging population."

Mr. David Chaundy — (Senior Economist, Atlantic Provinces Economic Council)

"…my belief is that it's the fiscal imbalance that's behind this inability to really grapple with a number of important issues, most particularly health care…" Mr. Fred McMahon (Director, Centre for Globalization Studies, The Fraser Institute)

The Conservative Party of Canada agrees with the majority report submitted by the Subcommittee on Fiscal Imbalance which concludes that the fiscal imbalance exists and is a growing problem for all orders of government. The Conservative Party of Canada (CPC), the New Democratic Party and the Bloc Quebecois have unanimously agreed to a number of recommendations.

We do not, however, believe the report goes far enough in proposing concrete solutions to the vertical fiscal imbalance and horizontal fiscal imbalance. This supplementary report will address a number of the important points missing from the main report and outline the Conservative Party of Canada's solutions to the challenges of fiscal federalism.

The Conservative Party of Canada has long acknowledged the existence of the fiscal imbalance and problems with the equalization formula. We recognize that the fiscal gap between the federal government, which is experiencing yet another unprecedented surplus, and the provinces, which are facing increasing fiscal pressures to deliver core social services, is being perpetuated by the Liberals inability to articulate a national vision for fiscal federalism.

In a rush to buy votes before the next general election, the Liberals have abandoned any commitment to multilateral negotiations, disrespected the need for a collaborative and comprehensive approach to fiscal federalism and undermined the security of important social programs.

The Liberal solution to the fiscal imbalance continues to be to deny it exists and a reliance on a quick fix of patchwork federalism. The Liberals have abandoned fiscal federalism in the name of political expediency by signing a series of side deals and bilateral agreements with no national vision.

By signing ad-hoc, bilateral side deals with provinces outside the fiscal framework of the equalization program, the Liberals are ruining equalization: the most '*essentially Canadian*' national program.

By abusing their federal spending power, disrespecting the Constitution, and approaching negotiations with provinces in an unfair and inconsistent manner, the Liberals have engendered mistrust between all orders of government and turned their back on collaborative federalism. The Liberals have pitted province against province, Canadian against Canadian. By neglecting the emerging fiscal imbalance between provinces and municipalities, and the increasing pressure on provinces and municipalities to deliver core social services, the Liberals have set cities against provinces, mayors against premiers.

The Conservative Party of Canada believes there is nothing more Canadian than "neighbour helping neighbour" and that all Canadians believe that the equalization program should be there to ensure that every Canadian, regardless of where they live, can count on quality healthcare, education and social services.

The NDP proposal to the fiscal imbalance oversimplifies the issue by suggesting that increasing federal transfers will solve the concerns of the provinces and municipalities. Throwing money at the problem does not address the need for more accountability and transparency in federal transfer mechanisms. In addition, the NDP rejects Quebec's desire for flexibility and autonomy within the federation.

The Bloc Quebecois proposal to the fiscal imbalance is unacceptable as it excludes the need for a national, comprehensive approach to the problems of fiscal federalism. A solution to a national problem proposed in a vacuum is not a solution that works for Quebec or the rest of Canada. All provinces should be treated equally and Quebec's unique needs are easily addressed in a collaborative federalist framework and will only serve to strengthen Canadian federalism.

After consideration of the testimony presented to the Fiscal Imbalance Sub-Committee, the Conservative Party of Canada has compiled a number of recommendations to address both the vertical and horizontal (equalization) fiscal imbalances.

Horizontal Fiscal Imbalance — Equalization:

The Conservative Party of Canada agrees with the report's definition of equalization and the problems the program currently faces, however the CPC does not believe the report went far enough to stress the importance that the program is essential to Canada's nation building efforts. Equalization attempts to reduce fiscal disparities among provinces and ensure "that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation," and the CPC

believes that in order for Canada's provinces to grow and prosper, it is important that a strong and effective Equalization program be in place.

The Conservative Party of Canada welcomed and encouraged amendments to the Atlantic Accord, an agreement which has essentially allowed the provinces of Newfoundland/Labrador and Nova Scotia to retain 100% of their oil and gas revenues, and 100% of their equalization payments until 2012. However, the Conservative Party of Canada believes that the agreement was an admission that the transfer methods used by the Liberals are flawed; had the Liberal Party taken a more wholesale approach to the changes with the Equalization formula the side-deal would have been unnecessary. The majority of witnesses felt that ad-hoc side deals are an inappropriate manner with which to address the fiscal imbalance.

> *"I would say that experience elsewhere suggests that trying to deal with these issues by ad hockery, whether you call them side deals or what have you, is a very slippery slope downwards." Professor Ronald Watts (Principal Emeritus, Professor Emeritus of Political Studies and Fellow of the Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University)*

> *"I think the one-off approach has created some serious problems now where everybody wants a one-off deal and they all develop a unique rationale why they should get a one-off deal. And everybody is squabbling and fighting and that sense of common citizenship is being eroded as a result of that..." The Honourable Greg Selinger (Minister of finance, Government of Manitoba)*

The CPC believes that future changes must be made in a manner that benefits all provinces, and which considers any potential long-term impacts. In addition we note that the recent ad-hoc side deals which were reached under the auspices of solving inequities have served only to create grosser inequities between the provinces. These side-deals are destabilizing the balance of the federation and have created a situation which serves only to pit province against province.

The Conservative Party of Canada recommends to the federal government that any changes made to the equalization formula involve the input of all provinces; so that they are treated in an equal and fair manner.

The Conservative Party of Canada believes that the federal government must ensure that no province is adversely affected by changes to the equalization formula. In addition, our party believes that equalization should be the principle vehicle for redistributive financing.

As noted above, a number of provinces, for example Saskatchewan, have asked for a deal similar to that reached with the provinces of Newfoundland/Labrador and Nova Scotia.

> *"Our request is...Let us retain the revenues from energy development for reinvestment in our province. Don't treat them as just another revenue source, as there is a fundamental difference between non-renewable resources whose value is permanently depleted once extracted from the ground and other sources of government revenue that are ongoing and renewable..."* Hon. Lorne Calvert (Premier of Saskatchewan)

In addition, the committee heard from witnesses who argued that the equalization formula must be revisited. A number of issues must be addressed including the impact of the floor/ceiling stipulated in the new Equalization framework reached in October 2004 and the treatment of resource revenues in the fiscal framework of equalization. Therefore,

The Conservative Party of Canada recommends that non-renewable natural resource revenues be removed from the equalization formula in order to encourage the development of economic growth in the non-renewable resource sectors across Canada.

The Conservative Party of Canada recommends that the federal government take a multilateral approach in examining the horizontal fiscal imbalance and equalization framework. Building upon the framework and resources already established by the provinces through the Council of the Federation, we support the development of a consultative process which also includes representatives from the Federal and Municipal orders of government.

Vertical Fiscal Imbalance:

Most provincial governments clearly stated that the vertical fiscal imbalance has made it increasingly difficult for the provinces to engage in long term financial planning and to guarantee essential health and social programs. In addition, a number of witnesses, including argued that the reliance on federal transfers to provide balance to fiscal federalism has resulted in a lack of transparency and accountability whereby the taxpayer does not know which order of government is accountable for the majority of programs.

> *"Coherence and sustainability are threatened when provinces commit themselves to delivering services for which they don't collect the required funding and the federal government collects money to provide services it is not responsible for delivering and for which it can't ensure delivery. However, coherence and sustainability are likely outcomes when provinces assume responsibility for raising tax revenues that roughly match their spending commitments and when the federal government adopts the more limited role of filling in the gaps in provinces' abilities to finance the services they are responsible for."* Mr. Finn Poschmann (As an individual)

> *"I would argue that the biggest problem with the current system of intergovernmental transfers in Canada is not really whether a fiscal imbalance exists, but it lies rather in the impact of the current system on transparency and accountability."* Mr. Jock Finlayson (Executive Vice-President, Policy, Business Council of British Columbia)

The Conservative Party of Canada recommends that in order to help correct the vertical fiscal imbalance, that the federal government conduct an in depth review of all tax fields, federal fiscal transfer mechanisms and consider transferring an appropriate level of income tax points to the provinces.

Many witnesses argued that as a result of the vertical fiscal imbalance the Federal government has been able to spend in areas of exclusive provincial jurisdiction.

> *"The federal government's ability to spend in our areas of jurisdiction is directly fueled by the fiscal imbalance."* Mr. Benoît Pelletier (Minister for Canadian Intergovernmental Affairs, Government of Quebec)

The Conservative Party of Canada recommends that if the federal government initiates new spending in areas of exclusive provincial/territorial Constitutional jurisdiction they should have agreement from the majority of the provinces to proceed, and that provinces should be given the right to opt out of the federal program and continue to receive federal funding, so long as the province offers a similar program with similar accountability structures.

BLOC QUÉBÉCOIS SUPPLEMENTARY OPINION

In recent months, the House of Commons Subcommittee on Fiscal Imbalance has been going across Canada, from east to west, listening to dozens of witnesses tell us about the fiscal imbalance problem.

The Bloc Québécois unreservedly supports the Subcommittee's finding that recognizes the existence of a fiscal imbalance in Canada. The Bloc Québécois also supports the report's four recommendations:

That on a triennial basis, the House of Commons Standing Finance Committee, in cooperation with the Council of the Federation, review the changes in the respective fiscal capacity of the federal government and the provincial and territorial governments so that each order of government is able to carry out its constitutional responsibilities. The House of Commons Standing Committee on Finance will have to report on these changes to the House of Commons once every three years.

That the federal government adopt comprehensive measures to respond to the needs of the provinces and territories through federal-provincial territorial agreements and minimize the use of ad hoc agreements with the governments of the provinces and territories.

That the Canada Social Transfer be restructured and include two separate transfers: a transfer to support postsecondary education and a second transfer to support social assistance and social services.

That the cash transfer from the federal government to the provincial/territorial governments, under each restructured component of the Canada Social Transfer, be increased so that the federal contribution attains a rate comparable to that given in recent years for health care. This increase should be instituted gradually over a period of four years, without compromising the current federal balanced budget policy.

This final recommendation indisputably confirms the desire to see the federal government increase its transfers to the provinces in the education and social programs sector to a level of 25%, as the Romanow report on healthcare recommended and as the agreement reached in September confirmed.

The Bloc Québécois also feels that we must push the logic of reform and allow Quebec and the provinces to exercise their full autonomy in their jurisdictions. Therefore, we propose:

RECOMMENDATION 1

That the provinces and territories have the choice, after the four-year period, of continuing to receive cash transfers or withdrawing from ***the three transfers — health, postsecondary education, and social assistance and social services*** *— in exchange for complete compensation in the form of a transfer of tax points on individual income tax or for other tax bases (right of withdrawal with full compensation).*

RECOMMENDATION 2

The Bloc Québécois feels that respect for jurisdictions should guide the federal government's future decisions accordingly, as a rule, the federal government should stop spending in areas that are the exclusive jurisdiction of the provinces and territories under the Constitution, failing which the provinces and territories would be authorized to withdraw from such federal programs, ***without conditions and with full compensation.***

The Bloc Québécois feels it is necessary to correct not only the vertical fiscal imbalance, that is, the fiscal imbalance between Ottawa and Quebec and the provinces, but also the horizontal fiscal imbalance, that is, the wealth gap between the provinces themselves. That is why in order to correct the fiscal imbalance in a lasting manner, the Bloc Québécois feels it is necessary to undertake a fundamental reform of the equalization formula and additionally recommends:

RECOMMENDATION 3

That a working group, composed of representatives of the Council of the Federation and one representative of each political party recognized in the House of Commons, be formed. The mandate of this working group will be to propose new ways to thoroughly rework the Equalization Program and will to that end:

- *take account of the principle of equalization set out in subsection 36(2) of the Constitution Act;*
- *consider the elimination of the floor/ceiling stipulated in the new equalization framework implemented in October 2004;*
- *consider the re-establishment of the ten-province standard for calculating average fiscal capacity;*
- *consider revising the methods for calculating the estimated performance of a number of tax bases, particularly property tax, so that the methods used better reflect the provinces' real fiscal capacity; and*
- *take account of any other relevant factor*

The working group will have one year, from the date it is established, to carry out its mandate.

Liberal Dissenting Opinion — June 2005

1. The Subcommittee on Fiscal Imbalance of the House of Commons Standing Committee on Finance, in its majority report of June 2005, claims that there is an urgent need to revisit current federal-provincial/territorial fiscal arrangements, and to take the actions needed to re-balance the federation. We, the Liberal Minority on the committee, fundamentally disagree.

2. The main point of our disagreement lies with the fundamental flaws inherent in the report. First, we take issue with the basic assumption that the report makes: that there is a vertical fiscal imbalance. Secondly, we take issue with the over-reliance on testimony of certain witnesses over others, particularly those that supported the existence of a fiscal imbalance. Finally, the subcommittee ignores the desire of Canadians for national standards that they can rely on regardless of where they live.

3. Firstly we take issue with the existence of a vertical fiscal imbalance. The majority report of the sub-committee included a statement by Professor Emeritus Ronald Watts, of Queen's University that "the concept of fiscal imbalance has an element of subjectivity: the appropriate levels of government expenditure and revenue are not objective, but are the product of political will and political decisions about what each order of government should do." By maintaining that there is a fiscal imbalance, the subcommittee has taken a subjective view about the existence of an imbalance and elevates this assumption to iron clad objectivity.

4. Furthermore, the Subcommittee recognizes that when the revenues from all tax bases are considered, both those that are shared and those that are exclusive to each jurisdiction, "the allocation of revenues between the two orders of government was essentially equal in 2003-2004." Moreover, it has been noted by Professor Emeritus Rodney Dobell, of the University of Victoria, "that provinces/territories have access to the same significant tax bases as the federal government, and have exclusive access to such rapidly growing bases as natural resource rents and gaming revenues."

5. Professor Dobell also remarked that "each province/territory has the **RIGHT** to be different, and can select the combination of expenditures and taxation that it considers will be supported by its electorate." Professor Dobell stated that the "case has not been made that the provinces/territories are unable to fund programs ... for which they have Constitutional responsibility." His opinion is supported by witnesses from the Atlantic Institute for Market Studies, the Caledon Institute of Social Policy, and the Canadian Centre for Policy Alternatives.

6. Provincial governments — like all governments — are required to make political choices about the tax revenues they are willing and able to raise in order to pay for the services that they want to offer their citizens. The federal government must make the exact same decisions. Within this decision-making process, federal governments over the past decades have made a conscious decision to transfer money to the provinces. These transfers broadly fall into two categories:

7. (1) The Equalization Program — it is explicitly intended to decrease the disparity between provinces, and ensure that all provinces are able to provide reasonably comparable services at reasonably comparable levels of taxation.

8. (2) Transfers aimed at ensuring that the provinces are able to offer services at a higher level than would otherwise be possible. The Canada Health Transfer and Canada Social Transfer both fall into this category. These Transfers are provided on an equal *per capita* basis and are therefore not intended to "close the gap" between provinces, but rather to improve services equally across the country.

9. In this way, the federal government has built-in transfers which ensure that there is an equality in the services that citizens across the country can expect to receive (through the Equalization Program) and also that in certain priority areas, such as health, education and social services, the services across the country are better than if the provinces funded them without federal support.

10. It is clear that transfers to provinces have increased dramatically in the past number of years. In fact, the First Ministers' Meeting on Healthcare in September 2004 committed an additional $41 billion into the healthcare over the next ten years. In a separate First Ministers' Meeting in October 2004, an additional $33 billion was committed to the Equalization system over the next 10 years. These are significant new, incremental investments that flow from the federal government to provinces.

11. It is important to remember that the concept of "balance" is both subjective and political — a fact which seems to have been overlooked by the Majority Report. There was a public debate about "fiscal imbalance" in the 1980's but at that time it was believed that the fiscal situation was tilted in favour of the provinces. Circumstances change over time.

12. The most significant factor in this turn-about has been the decision by the federal Liberal government of the 1990's — under the stewardship of the current Prime Minister — to finally put the finances of the federal government in order.

13. This Subcommittee has failed to explain how any of the Recommendations put forward in the Majority Report will improve the life of a single Canadian. There has been absolutely no attempt by this Subcommittee to explain how increasing the transfers — or increased provincial taxation — will improve any service.

14. There is no inherently correct structure or "balance" between taxation and spending, or transfers between levels of government. There are only political choices to be made by elected officials, who then must stand before the electorate and defend their choices.

15. It was presumptuous and inappropriate for this Subcommittee to begin its study with a prior assumption that a fiscal imbalance exists, and to then hold hearings hoping to gather opinions and "facts" that would bolster the original assumption. Hence, the conclusions should come as no surprise.

16. Despite starting with the preconceived notion that a vertical fiscal imbalance exists, this committee has failed to prove that assumption.

There was considerable testimony from expert witnesses not representing provincial governments, who have an obvious bias, that the differing levels of fiscal pressures faced by the federal and provincial/territorial governments are subjective, and directly linked to political priorities and choices, rather that to a systemic fiscal imbalance. Therefore, as the Liberal Member of the Subcommittee, and on behalf of those Members of my party who substituted for me at some of the hearings, we reject the Majority Report, its findings and its Recommendations.

Don Bell, MP
North Vancouver
Liberal Member of the Subcommittee on Fiscal Imbalance

New Democratic Party Dissenting Opinion to the Finance Subcommittee on Fiscal Imbalance,

June 2005

The New Democratic Party believes that equalization and social transfer programs embody the spirit of equality and cooperation that form the very heart of Canadians' social and economic values. That we have strayed so far from a position of federal-provincial-territorial balance that these programs are being undermined threatens not only the programs, but Canada itself. Careful consideration of this imbalance by the Finance Subcommittee at this time has been especially useful and timely. We would like to acknowledge the contribution of Subcommittee members and the witnesses who appeared.

While the Subcommittee's main report has been extremely useful in identifying the issues that need to be addressed, and while there is merit in its recommendations regarding Parliamentary accountability, minimizing ad hoc agreements, splitting the Canada Social Transfer and increasing the federal share of social program funding, New Democrats cannot accept any suggestion that opting out of cash transfers in favour of tax points is a viable proposition. Such a move only opens the door to the fragmentation and eventual disintegration of our highly valued social programs. Given our commitment to cooperative federalism and the importance we attribute to the issue of fiscal arrangements, we have therefore undertaken a minority report.

Urgent resolution needed

We cannot overemphasize the importance and urgency of resolving what has become an open wound at the heart of the Canadian federation.

Fed by a mistrust of the federal government following a series of unilateral cutbacks and changes to contributory programs with enormous implications for provinces and territories and the recent politicization of the equalization process through a series of bilateral side-arrangements, the level of dysfunction, tension and negative rhetoric around fiscal arrangements has risen to an unprecedented level. For the first time, both "have" and "have-not" provinces alike are challenging the validity of the federal position. The concept of equalization itself is being undermined.

The federal Liberal government now stands alone in denying the existence of a fiscal imbalance and therefore of the need to actively and urgently search for a new solution.

Horizontal Imbalance: The Need for a Workable Equalization Formula

Although the official call for "national adjustment grants" dates back to the 1940s, the equalization program itself was put in place in 1957.

There is no single "fiscal arrangements" budget line either federally or provincially that can be pointed to as either "account owing" or "account paid". Yet it is hard to conceive of any single area of the relationship between government jurisdictions in Canada that carries more direct impact on the well-being of Canadians.

Indeed, the Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements in 1981 referred to equalization as "the glue that holds confederation together" and the Senate Committee on National Finance has called it "a defining national program".

That the principles of fairness and equality embodied in equalization are at the heart of how we define ourselves as Canadians was made clear when, in 1982, equalization was enshrined in Section 36(2) of the Canadian Constitution: "Parliament and the Government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public service at reasonably comparable levels of taxation."

Despite its vital importance to Canadians, as reflected in its constitutional status, equalization adjustment and reform has been neglected by this federal government and treated as its exclusive purview. The federal government has given serious attention to equalization only when required to by legislation, otherwise giving it only arbitrary and occasional attention. For many, the recent treatment by this government is reminiscent of 1982 when the Liberals unilaterally resorted to a 5-province standard to determine equalization levels to lower federal payments adding stress and resentment to the system.

Equalization payments had dropped significantly as a percentage of GDP over the 15 years before the 2004 changes — from close to 1.4 percent in to 0.7 percent (over 40 percent). Yet the differential from province to province remains with the per capita GDP in Prince Edward Island just over 50 percent of the per capita GDP of Albertans. Equalization payments account for almost a quarter of Atlantic provinces' budgets and roughly 10 percent of Quebec's.

Because of the diverse population and resource bases of provinces and territories, provincial and territorial economic capacity varies and will continue to vary into the future. Inter-provincial disparity or 'horizontal imbalance' constantly needs adjustment.

In 2003, when negotiations were compelled by the 5-year legislative review requirement, the provinces and territories brought a consensus position to the table. It called for a return to the 10-province standard, the inclusion of all provincial revenues including user fees in equalization calculations, the minimizing of unpredictable factors through the forgiveness of census-related losses and the taking into account of any dramatic changes to provincial and territorial tax bases.

Despite the need to stablize equalization payments and increase predictablity for provincial planning purposes, the federal government failed to resolve outstanding issues by the April 2004 deadline.

It finally countered in the fall of 2004 with its own "solution" which it then put to the provinces and territories as a virtual take-it-or-leave-it proposition. However, if there is one item where most witnesses before the Committee agreed, it would be that this November 2004 agreement is inadequate.

Vertical Imbalance: A Need for Reliable and Significant Transfers

Service and cost demands in areas of provincial responsibility like health and education have grown considerably and continue to grow both in absolute terms and in relation to the demands on federal responsibilities. Federal financial support through the development of cost-shared social programs was needed and welcomed. By 1977 a system of federal transfers for health, post-secondary education and social assistance had been incorporated into the Established Programs Financing arrangements. The Canada Assistance Plan (CAP) helped fund a broad range of provincial income support efforts.

The dramatic reconfiguring of fiscal arrangements that set the stage for today's heightened tension came at the hands of the Liberal government in 1995 with the creation of the Canada Health and Social Transfer (CHST) and accompanying billions of dollars in transfer cutbacks.

At the very moment when the combination of an aging population and industrial realignment in the new global economy were exerting extreme new demands on provincial and territorial services, the federal government chose to dramatically reduce its transfers by roughly 1/3. In so doing, it launched a fiscal attack not only against provinces and territories but against the Canadians in greatest need of help. With the CHST, it eliminated CAP, the one program offering some income security, leaving provinces scrambling to fill the need on their own. It even went so far as to compound the hardship for Canadians a year later with changes to make access to unemployment insurance more difficult. It had already pulled out of social housing by this time.

It is astonishing that, despite federal government surpluses in the last eight years, federal contributions to provinces and territories for social services and post-secondary education remain 30 percent lower than in 1995-96 totalling barely 11.5 percent of provincial spending in these areas. The 38 percent contribution under CAP has been reduced to a 23 percent contribution under CST. For education, the funding has dropped from 15 percent to an estimated 7 percent. Even as some money is restored to health with great fanfare, it should be noted that an estimated 60 percent of the new 2004 federal money came from funding otherwise headed to social services and education.

There is no doubt that several provinces have aggravated their funding shortfall with spending on tax cuts. For example, the Canadian Centre for Policy Alternatives has calculated that had all the Ontario Conservative government's tax cuts been implemented, by 2004-05 Ontario's revenue potential would have been reduced by $15.5 billion. But federal claims that higher provincial tax rates are the solution to fiscal imbalance obscure the equality issue. Just as tax points do not resolve the horizontal imbalance between provinces and territories, neither will individual provincial tax increases. This federal spin simply adds to the cynicism about federal sincerity in achieving a fair and lasting solution.

NDP response promotes Canadian values

The NDP recognizes that, particularly due to dramatic transfer reductions by the Liberal government, provincial and territorial governments have borne an increasing burden for funding historically cost-shared programs. We seek to remedy this growing inequality by restoring the federal government's contributory role in funding health care, post-secondary education and social assistance programs, while at the same time seeking broad national objectives respecting the principle of asymmetry.

This approach is consistent with our constitutional vision of Canada — a vision of a responsive federalism, a co-operative federalism emphasizing co-decisionmaking, and an asymmetrical federalism that accommodates the uniqueness of Quebec.

A concrete example of our position can be seen in the NDP 2005 budget changes that channel $4.6 billion in federal surplus dollars to investments in education, housing and the environment.

Reliable and significant federal funding through cash transfers, not tax points, is critical for both national unity and equality of condition objectives. The Romanow Commission thoroughly reviewed the use of tax points as a substitute for cash payments and its rejection of the tax point option was unequivocal. Romanow reminded Canadians that the effect of substituting tax points for cash transfers runs counter to the objectives of equalization: a tax point yields less revenue in a

low-income province than in a high-income province. The use of tax points began as a way of adding to provincial capacity to generate revenue for participation in shared social program funding. Their consideration as an option today is largely a product of the failure of the federal government to deliver the cash transfers it should. Encouraged by corporate think tanks, some provinces may view tax points as 'better than nothing'. We can do much better.

We have also heard corporate think tanks call equalization a 'welfare trap' for recipient provinces. Yet the Manitoba government showed the Subcommittee that it has built a stronger economy with the support of federal transfers, maintaining dynamic communities and providing the social infrastructure to attract investors.

Corporations have argued that transfers impede 'the market' from dictating economic development patterns. With Alberta's fiscal capacity nearly twice that of provinces like Prince Edward Island, Canadian values dictate that we make every effort to increase provinces' capacity to deliver services rather than abandoning the Canadians who live there.

Canadians have seen through these thinly disguised attempts to add to corporate profits through the private takeover of public programs. The Fraser Institute has called equalization "an elaborate system of bribes" for governments. The corporate alternative, apparently, is an unconditional porkbarrel to raise private corporate profits at the public's expense.

Recommendations:

1. Equalization Reforms

The equalization program is in urgent need of reform. There must be a renewed commitment to equalization as a national program vital for the shared goals of national unity as well as for social and economic equality between regions and among Canadians. As well, the equalization provisions of the Constitution must be respected. The October 2004 equalization plan must be seen as a temporary inadequate arrangement in urgent need of replacement.

An independent Commission should be established to take the findings of the Expert Panel, the advice of the Council of the Federation and the fiscal forecasts of the federal government and develop a new equalization formula taking into serious account the following:

- removal of the floor/ceiling stipulated in the Oct. 2004 equalization framework;

- a return to the 10-province standard for the calculation of average fiscal capacity;

- recognition of all forms of revenue including the phased-in incorporation of revenues from all non-renewable natural resources,

- an escalator provision for equalization rate increases tied to increases in economic performance.

2. Significant and Reliable Cash Transfers for Health, Post-Secondary Education and Social Programs

Cash transfers are vital to the preservation of national programs like Medicare and the avoidance of a patchwork approach to economic and social equality goals. We support increasing the federal share of funding for social programs with provision made to ensure payments grow with population and economic growth. However, the concept of opting out of cash transfers in return for tax points must be rejected because this will only lead to a patchwork of programs across Canada.

It is imperative that attention be given to fixing the social transfer by separating post-secondary education funding from social service funding to increase transparency and accountability and creating a separate child care envelope to better coordinate transfers in this important area. We recognize that there may be a need for new national cost-shared programs as a coordinated federal-provincial-territorial response to a national matter and that such programs should be developed on the basis of a provincial consensus. Clearly such a cooperative approach to federalism, along with significant improvements in the transfer system, as well as strategic federal investments in such areas as housing and the environment is a viable alternative to the tax point transfer option and puts us on target for addressing the fiscal imbalances in Canada today.

3. Renewed Cooperative Federalism

Current fiscal imbalances and tension in the federation need urgent attention. The spirit of cooperative federalism needs to be nurtured. While changes in the equalization formula and improvements in cash transfers are part of the solution, there needs to be a renewed emphasis on federal/provincial/territorial relations and on revitalizing structures and mechanisms supporting negotiations on intergovernmental fiscal issues such as:

- Regular and substantive meetings of First Ministers, Finance Ministers, their officials and continuing committees;

- A Federal-Provincial-Territorial Fiscal Secretariat created to coordinate ongoing research and analysis of the equalization program and to recommend modifications, as needed, reporting regularly to each level of government and subject to Parliamentary scrutiny. The Secretariat would, further, set up mechanisms to develop common principles and objectives for social transfers that would be agreed to by all parties through a broad discussion and engagement with Canadians in an attempt to avoid a race to the bottom on social standards across the country.

MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, June 2, 2005
(*Meeting No. 18*)

The Subcommittee on Fiscal Imbalance of the Standing Committee on Finance met *in camera* at 9:14 a.m. this day, in Room 237-C Centre Block, the Chair, Yvan Loubier, presiding.

Members of the Subcommittee present: Rona Ambrose, Don H. Bell, Guy Côté, Yvan Loubier and Judy Wasylycia-Leis.

Other Member present: Hon. John McKay.

In attendance: *Library of Parliament*: June Dewetering, Principal; Alexandre Laurin, Analyst.

Pursuant to the Order of Reference of Tuesday, November 2, the Subcommittee resumed its study on Fiscal Imbalance.

The Subcommittee resumed consideration of a draft report.

It was agreed on division, — That the Draft Report be adopted, as amended, as the First Report of the Subcommittee.

It was agreed, — That the title of the report be:

THE EXISTENCE, EXTENT AND ELIMINATION OF CANADA'S FISCAL IMBALANCE.

It was agreed on division, — That the Subcommittee append to its report dissenting or supplementary opinions from the opposition parties provided that they are no more than five pages in length and submitted electronically to the Clerk of the Subcommittee, no later than 12:00 o'clock p.m., Monday, June 6, 2005.

It was agreed, — That the Chair, Clerk and researchers be authorized to make such grammatical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report.

It was agreed on division, — That the Chair be instructed to present the Report of the Subcommittee to the Standing Committee on Finance.

It was agreed, — That the Subcommittee print 550 copies of the Report in English and in French.

At 11:00 a.m., the Subcommittee adjourned to the call of the Chair.

Tuesday, June 7, 2005
(*Meeting No. 66*)

The Standing Committee on Finance met *in camera* at 11:07 a.m. this day, in Room 253-D Centre Block, the Chair, Massimo Pacetti, presiding.

Members of the Committee present: Rona Ambrose, Don H. Bell, Guy Côté, Charles Hubbard, Yvan Loubier, John McKay, Maria Minna, Massimo Pacetti, Brian Pallister, Charlie Penson, Monte Solberg and Judy Wasylycia-Leis.

In attendance: *Library of Parliament*: June Dewetering, Principal; Alexandre Laurin, Analyst.

The Committee proceeded to the consideration of matters related to Committee business.

The Committee considered the Report of the Sub-Committee on Fiscal Imbalance.

It was agreed on division, — That the Report be adopted.

ORDERED, — That the Chair present the Report to the House.

At 11:38 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

L'EXISTENCE, L'AMPLEUR ET L'ÉLIMINATION DU DÉSÉQUILIBRE FISCAL

Rapport du Sous-comité sur le déséquilibre fiscal

Yvan Loubier, député
Saint-Hyacinthe—Bagot, Québec
Président du Sous-comité

et

Vice-président du Comité permanent des finances

Juin 2005

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

L'EXISTENCE, L'AMPLEUR ET L'ÉLIMINATION DU DÉSÉQUILIBRE FISCAL

Rapport du Sous-comité sur le déséquilibre fiscal

Yvan Loubier, député
Saint-Hyacinthe—Bagot, Québec
Président du Sous-comité

et

Vice-président du Comité permanent des finances

Juin 2005

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

PRÉSIDENT

Massimo Pacetti, député	St-Léonard—St-Michel, *QC*

VICE-PRÉSIDENTS

Yvan Loubier, député	Saint-Hyacinthe—Bagot, *QC*
Charlie Penson, député	Peace River, *AB*

MEMBRES

Rona Ambrose, députée	Edmonton—Spruce Grove, *AB*
Don Bell, député	North Vancouver, *C-B*
Guy Côté, député	Portneuf—Jacques-Cartier, *QC*
Charles Hubbard, député	Miramichi, *NB*
L'hon. John McKay, député	Scarborough—Guildwood, *ON*
L'hon. Maria Minna, députée	Beaches—East York, *ON*
Brian Pallister, député	Portage—Lisgar, *MB*
Monte Solberg, député	Medicine Hat, *AB*
Judy Wasylycia-Leis, députée	Winnipeg-Nord, *MB*

AUTRES MEMBRES QUI ONT PARTICIPÉ

Alain Boire, député	Beauharnois—Salaberry, *QC*
Jean Crowder, députée	Nanaimo—Cowichan, *C-B*
Brian Fitzpatrick, député	Prince Albert, *SK*
Raymonde Folco, députée	Laval—Les Îles, *QC*
Pauline Picard, députée	Drummond, *QC*
Joy Smith, députée	Kildonan—St. Paul, *MB*
Peter Stoffer, depute	Sackville—Eastern Shore, *N-É*
Paul Szabo, député	Mississauga Sud, *ON*

GREFFIER DU COMITÉ

Richard Dupuis

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

June Dewetering, Analyste principale par intérim
Alexandre Laurin, analyste

SOUS-COMITÉ SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL

PRÉSIDENT

Yvan Loubier, député	Saint-Hyacinthe—Bagot, *QC*

MEMBRES

Don Bell, député	North Vancouver, *C-B*
Rona Ambrose, députée	Edmonton—Spruce Grove, *AB*
Guy Côté, député	Portneuf—Jacques-Cartier, *QC*
Judy Wasylycia-Leis, députée	Winnipeg-Nord, *MB*

GREFFIER DU SOUS-COMITÉ

Richard Dupuis

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Alexandre Laurin, analyste
June Dewetering, Analyste principale par intérim

LE COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

a l'honneur de présenter son

TREIZIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du mardi, 2 novembre 2004 et conformément à l'article 108(1) du Règlement, un Sous-comité du Comité permanent des finances a été constitué pour étudier la question du déséquilibre fiscal et déposer des solutions concrètes pour y remédier.

Le Sous-comité a examiné la question qui lui avait été confiée et a convenu de présenter au Comité le rapport intitulé : *L'existence, l'ampleur et l'élimination du déficit fiscal.*

Le Comité a donc adopté le rapport qui suit :

Chambre des Communes
Canada

Le mardi 2 novembre 2004

EXTRAIT.--

TRAVAUX DES SUBSIDES

À 18 h 15, conformément à l'ordre adopté le jeudi 28 octobre 2004, la Chambre procède au vote par appel nominal différé sur la motion de M. Loubier (Saint-Hyacinthe—Bagot), appuyé par Mme St-Hilaire (Longueuil—Pierre-Boucher), — Que la Chambre déplore l'attitude du premier ministre du Canada lors de la conférence des premiers ministres du 26 octobre 2004 et qu'elle enjoigne le gouvernement fédéral à reconnaître l'existence d'un déséquilibre fiscal au Canada et qu'à cet effet, la Chambre demande au Comité permanent des finances de créer un sous-comité spécial ayant pour mandat de proposer des solutions concrètes pour remédier au déséquilibre fiscal et que son rapport soit déposé au plus tard le 2 juin 2005.

La motion, mise aux voix, est agréée par le vote suivant : POUR : 165, CONTRE : 128.

ATTESTÉ

La greffière par intérim de la Chambre des communes

Chambre des Communes
Canada

Le mardi 31 mai 2005

EXTRAIT--

MOTIONS

Du consentement unanime, il est ordonné, — Que, nonobstant l'ordre adopté le mardi 2 novembre 2004, le Comité permanent des finances soit autorisé à présenter son rapport sur l'étude du déséquilibre fiscal au plus tard le vendredi 17 juin 2005 au lieu du jeudi 2 juin 2005.

ATTESTÉ

La greffière par intérim de la Chambre des communes

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

Le Sous-comité sur le déséquilibre fiscal avait pour mandat de tester, sur une base pancanadienne, le consensus sur l'existence même de ce dysfonctionnement du système fiscal fédéral, d'en mesurer l'ampleur et les conséquences ainsi que d'en proposer des correctifs durables afin que les provinces/territoires disposent de ressources financières adéquates pour réaliser leur mandat, tel qu'énoncé dans la Constitution canadienne.

Pour ce faire, le Sous-comité a tenu plusieurs audiences à Ottawa, a parcouru le Canada d'Est en Ouest et a accueilli avec plaisir à ses audiences des intervenants de tous horizons, dont des représentants des gouvernements provinciaux, ministres et premiers ministres, des universitaires, des représentants syndicaux, des gens d'affaires et de simples citoyens. Le Sous-comité a également reçu des analyses et opinions de témoins qui n'ont pu comparaître directement devant lui. Je remercie l'ensemble de ces intervenants pour leur participation et la qualité exceptionnelle de leur contribution.

Je profite également de l'occasion pour remercier tous mes collègues membres du Sous-comité sur le déséquilibre fiscal pour leur travail assidu et non partisan, la qualité de leurs interventions de même que leur grande diplomatie, ce qui nous a permis de réaliser notre travail en parfaite harmonie, attestant du même coup leurs qualités de parlementaire de haut niveau. Ces députés sont Rona Ambrose du Parti Conservateur, Judy Wasylycia-Leis du Nouveau Parti démocratique, Don Bell du Parti libéral du Canada et Guy Côté du Bloc Québécois.

Je ne peux passer sous silence le professionnalisme, la gentillesse, l'efficacité et la patience du greffier du sous-comité, monsieur Richard Dupuis, et de toute son équipe, la très grande qualité des analyses et des conseils d'Alexandre Laurin et de June Dewetering du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement, le travail admirable des interprètes et de tous ceux et celles qui ont contribué au succès de l'entreprise.

Et ce succès est indéniable.

Je suis fier, en effet, de présenter à nos compatriotes du Québec et du Canada un rapport majoritaire du Sous-comité contenant quatre recommandations majeures visant à corriger le déséquilibre fiscal. Ce rapport consensuel est suivi d'opinions complémentaires du Bloc Québécois, du Parti Conservateur et du NPD, de même qu'une opinion dissidente du Parti libéral, le seul parti, en fait, à nier l'existence du déséquilibre fiscal.

Un premier consensus apparaît clairement à la lumière de l'analyse contenue dans ce rapport. De l'avis des membres, il existe un déséquilibre fiscal vertical, c'est-à-dire une situation où les provinces/territoires disposent de ressources financières insuffisantes afin d'offrir aux citoyens qu'elles desservent des services fondamentaux, tels la santé, l'éducation post-secondaire et les services sociaux. À l'inverse, le gouvernement fédéral dispose d'une capacité financière fortement excédentaire par rapport aux responsabilités qui lui incombent, dégageant annuellement des surplus budgétaires. Pendant ce temps, les provinces/territoires, pour la plupart d'entre elles, sont confrontées à des situations déficitaires ou à des pressions qui pourraient rapidement les y conduire.

Par ailleurs, le Sous-comité est d'avis qu'il existe un déséquilibre fiscal horizontal, c'est-à-dire des inégalités entre les provinces/territoires en regard de leurs capacités à offrir des services comparables d'un bout à l'autre du Canada, à un niveau de fiscalité également comparable. Un déséquilibre que ne peut plus corriger, et c'est là un autre consensus, la formule désuète de péréquation, dont les principes ont été, au surplus, travestis l'automne dernier par une solution imposée aux provinces.

Cette situation de déséquilibre fiscal n'est pas statique. Elle évolue au gré des années selon les besoins et paramètres socioéconomiques propres aux provinces et territoires (démographie, vieillissement de la population, changement dans la situation économique...). Pour cette raison, les membres du Sous-comité considèrent qu'il est fondamental d'inscrire ce phénomène à l'ordre du jour des travaux du Comité permanent des finances afin d'en suivre l'évolution sur une base triennale, à l'instar des mandats réguliers du Comité dans différents domaines, et ce, en collaboration avec le Conseil de la fédération. Le but de cet examen consisterait à éviter dans l'avenir que ne surviennent des problèmes critiques de sous-financement des services publics et d'éviter des dysfonctionnements graves du système, comme nous pouvons les observer aujourd'hui.

Le Sous-comité est d'avis que le gouvernement fédéral limite les ententes à la pièce ou les accords ponctuels avec les provinces, qui ne font qu'exacerber le déséquilibre fiscal horizontal.

Le Sous-comité propose, enfin, une voie de solution pour corriger graduellement le déséquilibre fiscal vertical tout en maintenant une politique d'équilibre budgétaire. Cette solution consiste d'abord à restructurer le transfert canadien en matière de programmes sociaux en deux transferts fédéraux distincts : l'éducation post-secondaire, d'une part, et l'assistance sociale et les services sociaux, d'autre part.

Une fois cette restructuration effectuée, le Sous-comité est d'avis que chaque transfert soit bonifié sur une période de quatre ans, comme c'est le cas pour les transferts fédéraux sur la santé. C'est en fait ce que proposait le rapport Romanow pour les transferts fédéraux pour la santé. Selon les membres du Sous-comité, étant donné

l'ampleur des transferts fédéraux à ces postes, cette solution aurait le mérite de corriger pour plusieurs années le déséquilibre fiscal vertical.

Bien que satisfait de ces consensus majeurs atteints par nos travaux, j'aurais apprécié comme président du Sous-comité recueillir l'adhésion des membres autour de trois recommandations additionnelles qui auraient, en quelque sorte, bouclées la boucle pour une solution plus durable encore. Ce ne fut malheureusement pas le cas.

Il ne fait aucun doute dans mon esprit que les recommandations majoritaires du Sous-comité constituent un pas en avant dans le débat sur le déséquilibre fiscal. J'invite donc non seulement le gouvernement fédéral à s'en inspirer mais également ceux et celles intéressés par cette importante question, y compris le Conseil de la fédération. Le fruit de notre travail est maintenant entre vos mains.

Yvan Loubier, député de Saint-Hyacinthe—Bagot, Québec
Vice-président du Comité permanent des finances de la Chambre des communes
et président du Sous-comité sur le déséquilibre fiscal

TABLE DES MATIÈRES

ORDRES DE RENVOI vii

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT xi

INTRODUCTION 1

IMPÔTS ET TRANSFERTS : QUOI ET COMBIEN? 2

A. Type et valeur des prélèvements fiscaux 2

B. Types et valeur des transferts fédéraux aux provinces et territoires 4

1. Péréquation et Formule de financement des territoires 4

2. Grands transferts conditionnels 11

3. Autres transferts et dépenses 14

SERVICES OFFERTS : RAISON D'ÊTRE DES IMPÔTS ET TRANSFERTS 15

LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL : QU'EN EST-IL AU JUSTE? 19

A. Le point de vue des témoins 20

B. Le point de vue du Sous-comité 22

LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL VERTICAL : DÉFINITION ET AMPLEUR 24

A. Le point de vue des témoins 24

B. Le point de vue du Sous-comité 27

LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL VERTICAL : QUELLES SOLUTIONS? 28

A. Le point de vue des témoins 28

B. Le point de vue du Sous-comité 30

LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL HORIZONTAL : DÉFINITION ET AMPLEUR 32

A. Le point de vue des témoins 32

B. Le point de vue du Sous-comité 33

LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL HORIZONTAL : QUELLES SOLUTIONS? 34

A. Le point de vue des témoins 34

B. Le point de vue du Sous-comité 36

CONCLUSION 36

LISTE DES RECOMMANDATIONS 39

ANNEXE A — SOURCES DE REVENUS INCLUSES DANS LE CALCUL DU RÉGIME FISCAL REPRÉSENTATIF 41

ANNEXE B — GRAPHIQUE 12 43

ANNEXE C — LISTE DES TÉMOINS 45

OPINIONS COMPLÉMENTAIRES — PARTI CONSERVATEUR DU CANADA 51

— BLOC QUÉBÉCOIS 59

OPINIONS DISSIDENTES — PARTI LIBÉRAL DU CANADA 61

— NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE 65

PROCÈS-VERBAL 73

LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX

GRAPHIQUE 1 — Distribution des recettes fiscales tirées d'assiettes fiscales partagées entre les ordres de gouvernement, exercice financier 2003-2004 (%) 2

GRAPHIQUE 2 — Revenus autonomes en pourcentage du PIB, exercices financiers 1988-1989 à 2003-2004 3

GRAPHIQUE 3 — Projection des revenus autonomes totaux du gouvernement fédéral et des provinces et territoires, 2005-2015 4

GRAPHIQUE 4 — Droits à péréquation totaux en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), exercices financiers 1981-1982 à 2005-2006 6

GRAPHIQUE 5 — Disparités provinciales au niveau de la capacité fiscale avant droits à péréquation, exercice financier 2004-2005 7

GRAPHIQUE 6 — Droits à péréquation pour 2004-2005 et 2005-2006 en fonction du nouveau cadre et droits à péréquation pour 2004-2005 suivant la formule de péréquation (estimation de février 2005) plus les montants estimatifs prévus dans l'entente de 2005 sur les ressources extracôtières 10

GRAPHIQUE 7 — Capacité fiscale après péréquation compte tenu des ententes de 2005 sur les ressources pétrolières et gazières extracôtières, par province, exercice financier 2004-2005 11

GRAPHIQUE 8 — Grands transferts fédéraux conditionnels en proportion du produit intérieur brut (PIB) 1981-1982 à 2005-2006 13

GRAPHIQUE 9 — Augmentation des grands transferts pécuniaires fédéraux conditionnels par province, 1994-1995 à 2004-2005 14

GRAPHIQUE 10 — Dépenses publiques totales par catégories, 2003-2004 16

GRAPHIQUE 11 — Prestation des principaux services publics par ordre de gouvernement (2003-2004, exprimé en pourcentage des coûts totaux de prestation du service) 17

Tableau 1 — Autres dépenses publiques, par ordre de gouvernement, 2003-2004 19

INTRODUCTION

En février 2005, le Sous-comité sur le déséquilibre fiscal du Comité permanent des finances de la Chambre des communes a lancé une série d'audiences pancanadiennes sur la question capitale du déséquilibre fiscal — vertical et horizontal — dans la fédération canadienne. Le Sous-comité est parti du postulat que les deux types de déséquilibre fiscal coexistent au Canada et qu'ils doivent tous deux être corrigés dans l'intérêt du contribuable. Il n'y a après tout qu'un seul contribuable, qui paie des impôts aux deux ordres de gouvernement dont il attend à juste titre en contrepartie des services publics de haute qualité.

Or, les contraintes budgétaires sont devenues telles que beaucoup de provinces et de territoires — sinon la plupart — ont de plus en plus de mal à offrir à la population les services de haute qualité qu'elle attend d'eux. Ces contraintes budgétaires concernent surtout les secteurs dans lesquels les coûts des services publics augmentent le plus rapidement, notamment celui de la santé, mais d'autres aussi, qui relèvent de la compétence exclusive des provinces et des territoires. À l'heure actuelle, les transferts du gouvernement fédéral aux provinces et aux territoires sont insuffisants pour permettre à ceux-ci de fournir ces services, et les provinces et les territoires ne peuvent pas relever leurs propres taux d'imposition pour diverses raisons. Bref, les provinces et territoires sont coincés : les coûts des services publics augmentent, mais ils ne peuvent pas hausser leurs taux d'imposition pour accroître leurs revenus.

Le Sous-comité estime urgent de revoir les arrangements financiers actuels entre le gouvernement fédéral et les provinces et les territoires et de prendre des mesures pour rééquilibrer la fédération. Il faut intervenir dès maintenant pour le bien des contribuables qui souhaitent et méritent des services publics de haute qualité de la part des deux ordres de gouvernement. Il faut intervenir pour le bien aussi des gouvernements : ceux-ci doivent être en mesure de financer les services publics dans leurs secteurs de compétence sans devoir imposer pour cela une charge fiscale excessive. Les mesures en question doivent corriger à la fois le déséquilibre fiscal vertical et le déséquilibre fiscal horizontal, et les arrangements fiscaux qui en résulteront doivent être adéquats, durables, équitables, efficients, transparents, imputables et compatibles avec les responsabilités constitutionnelles.

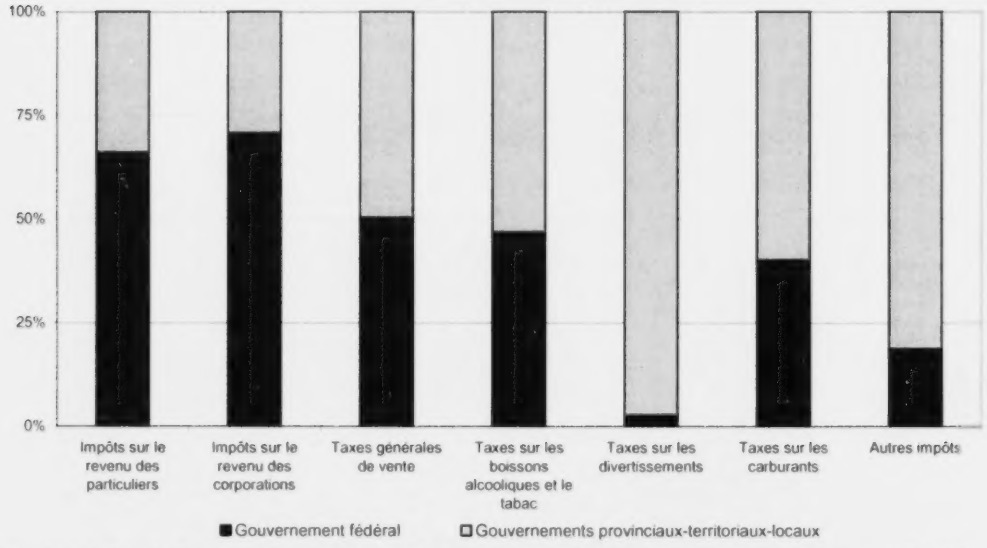
Le présent rapport résume les vues exprimées par les témoins que le Sous-comité a entendus dans tout le Canada. Ceux-ci ont parlé du déséquilibre fiscal, vertical et horizontal, débattu de son existence et de son ampleur, et proposé des solutions. Nous espérons que nos recommandations, inspirées de celles qui nous ont été soumises, entraîneront les changements nécessaires pour rééquilibrer la fédération pour le bien du contribuable unique.

IMPÔTS ET TRANSFERTS : QUOI ET COMBIEN?

A. Type et valeur des prélèvements fiscaux

Le gouvernement fédéral et les provinces et les territoires se partagent plusieurs sources de revenus : impôt sur le revenu des particuliers, impôt sur les bénéfices des sociétés, taxes de vente et charges sociales. Chaque ordre de gouvernement jouit d'une totale autonomie au niveau de la politique fiscale dans ces secteurs. Les provinces et les territoires ont en outre l'exclusivité des redevances sur les ressources naturelles sur leur territoire, des taxes sur le jeu et les boissons alcooliques et des impôts fonciers (fiscalité municipale). Enfin, le gouvernement fédéral a l'exclusivité des droits de douane et des taxes qui frappent les non-résidents.

GRAPHIQUE 1
Distribution des recettes fiscales tirées d'assiettes fiscales partagées entre les ordres de gouvernement, exercice financier 2003-2004 (%)



Nota : Les chiffres de l'impôt sur le revenu des particuliers ont été corrigés pour tenir compte de l'abattement fiscal du Québec.
Source : Statistique Canada et calculs de la Bibliothèque du Parlement.

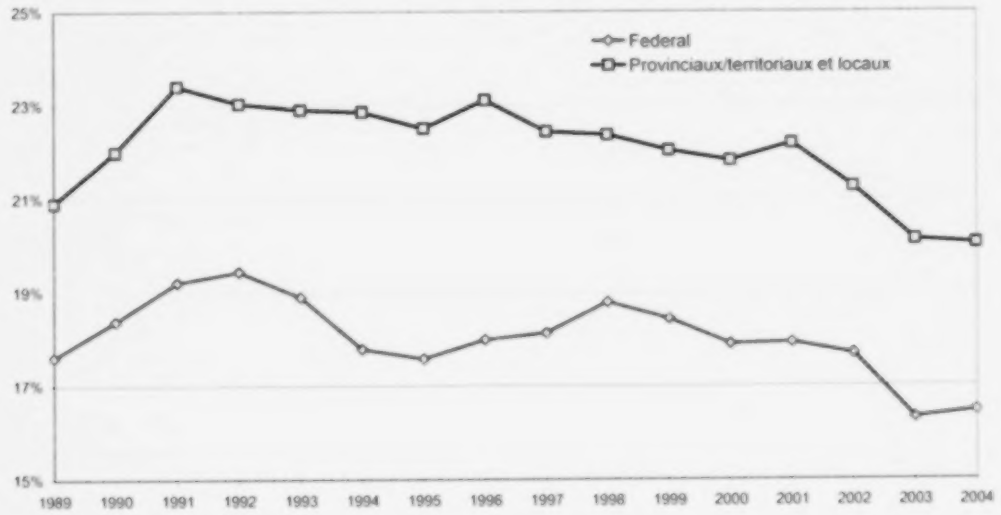
On constate au graphique 1 que le gouvernement fédéral perçoit approximativement 66 p. 100 du total de l'impôt sur le revenu des particuliers, 71 p. 100 de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, 50 p. 100 des taxes de vente générales et un peu moins de la moitié des taxes sur les boissons alcooliques et le tabac. Pour leur part, les administrations provinciales, territoriales et municipales engrangent environ 97 p. 100 des taxes d'amusement, 60 p. 100 des taxes sur

l'essence et les carburants et 81 p. 100 des revenus tirés des autres assiettes fiscales partagées.

Le graphique ne fait pas état des recettes fiscales exclusives du gouvernement fédéral et des administrations provinciales, territoriales et municipales. Comme on l'a dit précédemment, il s'agit notamment des impôts qui frappent les non-résidents et des droits de douane pour le gouvernement fédéral, et des impôts fonciers, des prélèvements sur les ressources naturelles et des droits de permis pour les administrations provinciales, territoriales et locales.

Quand on étudie l'ensemble des revenus de toutes les assiettes fiscales, celles qui sont partagées et celles qui relèvent exclusivement de l'un ou l'autre ordre de gouvernement, on constate que la distribution des revenus entre les deux paliers de gouvernement était essentiellement égale en 2003-2004.

GRAPHIQUE 2
Revenus autonomes en pourcentage du PIB, exercices financiers 1988-1989 à 2003-2004

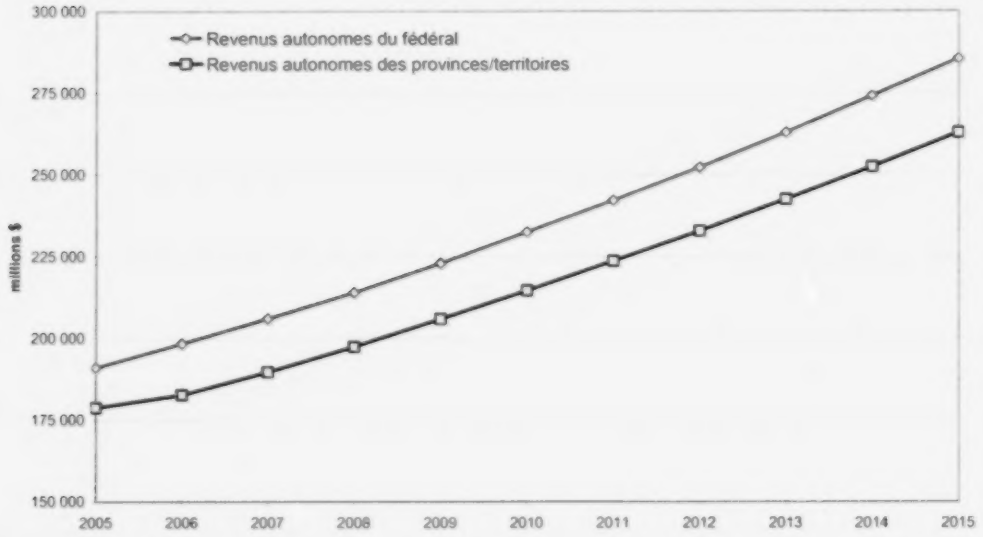


Nota : Les chiffres de l'impôt sur le revenu des particuliers ont été corrigés pour tenir compte de l'abattement fiscal du Québec.
Source : Statistique Canada et calculs de la Bibliothèque du Parlement.

Le graphique 2 illustre l'évolution des revenus autonomes (transferts exclus) du gouvernement fédéral et des administrations provinciales, territoriales et locales en pourcentage du PIB. Entre 1988-1989 et 2003-2004, la proportion a varié pour les deux ordres de gouvernement. On observe que les revenus autonomes du gouvernement fédéral ont oscillé entre 16 et 20 p. 100 du PIB durant la période de référence, mais que la proportion pour les administrations provinciales, territoriales et locales a été supérieure de 4 points en moyenne à celle-là.

La différence entre les pourcentages est attribuable presque entièrement aux revenus autonomes des administrations locales composés surtout d'impôts fonciers et d'autres prélèvements connexes. Quand on exclut les revenus autonomes des administrations locales, les proportions obtenues pour le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et des territoires convergent.

GRAPHIQUE 3
Projection des revenus autonomes totaux du gouvernement fédéral et des provinces et territoires, 2005-2015



Source : Annexe A, tableaux 2 et 3, *Fiscal Prospects for the Federal and Provincial/Territorial Governments*, Conference Board du Canada, mise à jour d'août 2004.

Le graphique 3 illustre l'augmentation projetée des revenus autonomes du gouvernement fédéral et des provinces et des territoires sur les 10 prochaines années. On remarque que les revenus des deux ordres de gouvernement devraient croître à peu près au même rythme, mais ceux du gouvernement fédéral un peu plus, durant la période 2005-2015. Bien sûr, les prévisions concernant les provinces et territoires sont agrégées et les résultats individuels varieront.

B. Types et valeur des transferts fédéraux aux provinces et territoires

1. Péréquation et Formule de financement des territoires

Le Programme de péréquation et la Formule de financement des territoires (FFT) sont conçus pour corriger des déséquilibres fiscaux horizontaux. Le Programme de péréquation a pour objet d'aplanir les inégalités de moyens des

provinces en augmentant le revenu des provinces moins nanties que les autres. Pour cela, le gouvernement fédéral accorde aux provinces concernées des paiements inconditionnels pour leur permettre d'offrir des services publics relativement semblables à ceux qu'offrent les autres provinces sans imposer un fardeau fiscal excessif à leurs contribuables. Le Programme de péréquation est renouvelé tous les cinq ans pour garantir l'intégrité de la formule de calcul des paiements.

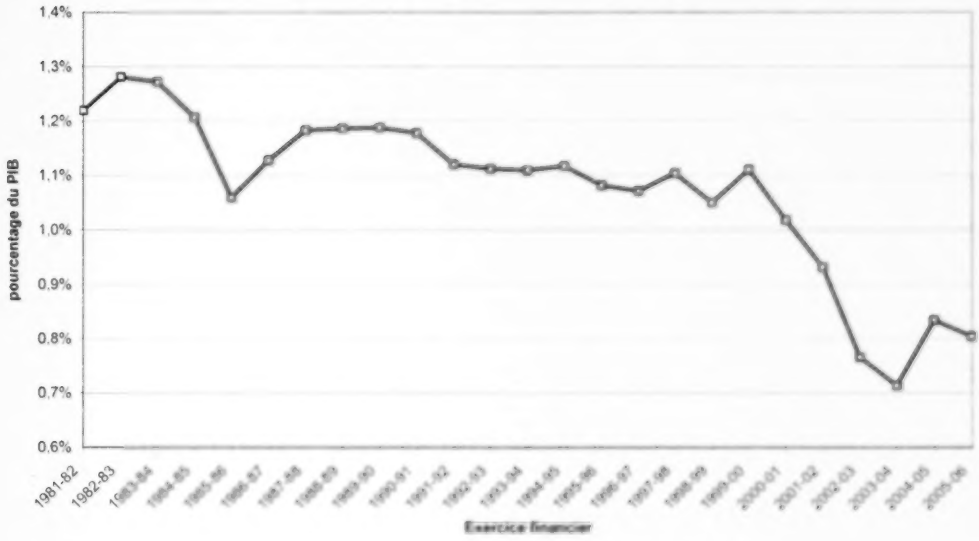
Les territoires, eux, bénéficient d'une formule de financement particulière aux termes de laquelle ils touchent des subventions inconditionnelles du gouvernement fédéral. La formule tient compte de la capacité fiscale des territoires, mais aussi des coûts plus élevés et des particularités de la vie dans le Nord. Comme dans le cas du Programme de péréquation, la formule est révisée tous les cinq ans.

Le premier Programme de péréquation en bonne et due forme a été institué en 1957. À l'époque, on cherchait à égaliser la capacité fiscale par habitant des provinces pour trois assiettes fiscales — l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les bénéfices des sociétés et les droits de succession — par rapport à la moyenne des deux provinces les plus riches, l'Ontario et la Colombie-Britannique. Par conséquent, toutes les provinces sauf l'Ontario, la province la plus riche, avaient droit à des paiements de péréquation.

Au fil des ans, le Programme de péréquation a gagné en complexité. Depuis 1967, la mesure de la capacité fiscale des provinces repose sur le « régime fiscal représentatif » (RFR), c'est-à-dire que l'on applique des taux d'imposition moyens aux diverses assiettes fiscales prises en compte dans la formule de péréquation de manière à évaluer la capacité fiscale potentielle de chaque province indépendamment de sa politique fiscale. Le nombre des assiettes fiscales visées a progressivement augmenté pour passer de 16 à 33 actuellement (voir l'annexe A).

De 1967 à 1982, on comparait la capacité fiscale de chaque province à la moyenne nationale, procédé qu'on a appelé la norme des 10 provinces. En 1982, le gouvernement fédéral a exclu l'Alberta et les provinces de l'Atlantique du calcul, si bien que le point de référence est devenu la capacité fiscale moyenne des cinq autres provinces, ce qu'on appelle la norme des cinq provinces.

GRAPHIQUE 4
Droits à péréquation totaux en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), exercices financiers 1981-1982 à 2005-2006

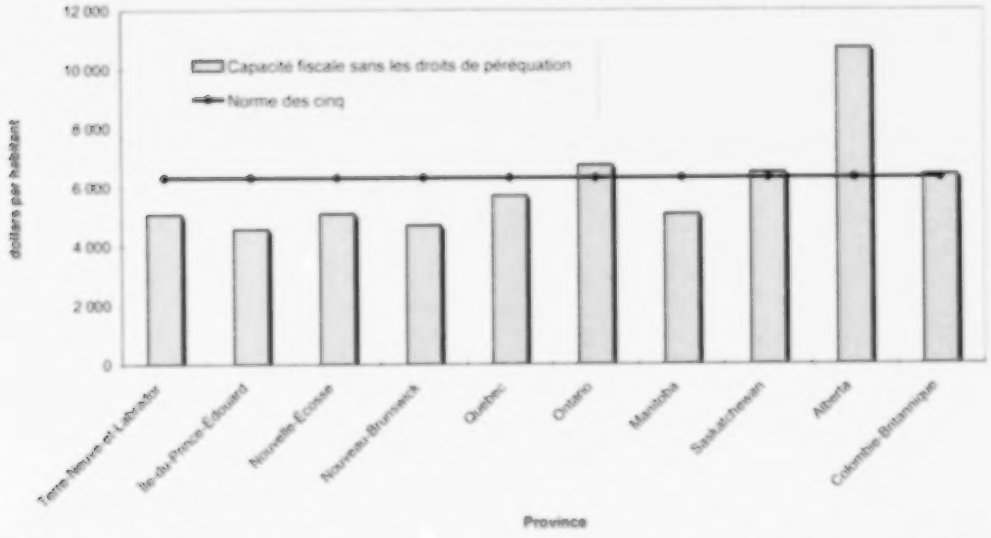


Source : Ministère des Finances et Statistique Canada; calculs de la Bibliothèque du Parlement.

Le graphique 4 présente les droits à péréquation en proportion du PIB de 1981-1982 à 2005-2006. Le pourcentage a commencé à baisser en 1982 quand l'Alberta et les provinces de l'Atlantique ont été exclues du calcul de référence. La baisse a été particulièrement abrupte depuis 2000. Cette tendance à la baisse pourrait être le résultat de trois facteurs :

- l'aplanissement régulier des disparités provinciales au niveau de la capacité fiscale (c'est-à-dire que l'économie et les assiettes fiscales des provinces bénéficiaires ont crû relativement plus que celles des autres provinces);
- la réduction des taux d'imposition provinciaux;
- les modifications de la formule de calcul et des politiques en matière de péréquation.

GRAPHIQUE 5
Disparités provinciales au niveau de la capacité fiscale avant droits à péréquation, exercice financier 2004-2005



Source des données : Mémoire de T. J. Courchene de l'Université Queen's présenté au Sous-comité sur le déséquilibre fiscal du Comité permanent des finances de la Chambre des communes le 4 mai 2005.

Le graphique 5 montre les disparités provinciales au niveau de la capacité fiscale telles qu'elles sont exprimées par la formule de péréquation actuelle. La capacité fiscale varie beaucoup d'une province à l'autre et, dans une certaine mesure, d'une région à l'autre. Les provinces de l'Atlantique, par exemple, ont une capacité fiscale d'environ 4 500 à 5 000 $ par habitant comparativement 6 700 $ environ pour l'Ontario et plus de 10 500 $ pour l'Alberta. Il importe de noter cependant que les chiffres du tableau ne reflètent pas le nouveau cadre de péréquation adopté en octobre 2004, qui ne consiste plus en l'application stricte de la formule de péréquation pour déterminer les droits à péréquation d'une province donnée. Par ailleurs, une entente a été conclue sur les droits à péréquation pour 2004-2005 et 2005-2006.

La loi de mise en œuvre de la nouvelle formule de péréquation et de la nouvelle Formule de financement des territoires adoptées par les premiers ministres en octobre 2004 a reçu la sanction royale en mars 2005. « Au cours des 10 prochaines années et en fonction d'un examen effectué après cinq ans, le nouveau cadre fournira un montant supplémentaire de 33 milliards de dollars en paiements de péréquation et de FFT aux provinces et aux territoires par rapport aux montants annuels pour 2004-2005 qui avaient été estimés dans le budget de février 2004[1] ».

---

1 Ministère des Finances, « Le ministre des Finances dépose un projet de loi pour la mise en œuvre du nouveau cadre pour la péréquation et la Formule de financement des territoires », Communiqué, 23 novembre 2004, http://www.fin.gc.ca/news04/04-072f.html.

Le nouveau cadre vise à garantir aux provinces et territoires bénéficiaires un financement croissant, stable et prévisible.

Pour 2004-2005, le nouveau cadre :

- fixe le montant total des paiements de péréquation à un minimum de 10 milliards de dollars et le financement des territoires à au moins 1,9 milliard de dollars, ce qui représente une augmentation d'environ 600 millions de dollars par rapport au montant total qui était prévu à ce chapitre dans le budget fédéral de février 2004 et 1,2 milliard de dollars de plus que dans les estimations d'octobre 2004;

- garantit que les paiements de péréquation et les droits des territoires en vertu de la FFT ne seront pas inférieurs aux niveaux prévus dans le budget fédéral de février 2005 pour chacune des provinces et chacun des territoires[2].

Pour 2005-2006 et au-delà, le cadre :

- porte à 10,9 milliards de dollars et 2 milliards de dollars respectivement les droits à péréquation des provinces et le financement des territoires pour 2005-2006;

- porte que le montant total des droits à péréquation des provinces et du financement des territoires progressera de 3.5 p. 100 par an à partir de 2006-2007.

Le nouveau cadre prévoit aussi la création d'un groupe d'experts indépendant chargé de fournir des conseils sur la distribution des paiements de péréquation et des paiements aux termes de la FFT en 2006-2007 et après. Ce groupe aura plusieurs attributions. Entre autres, il :

- évaluera les pratiques actuelles utilisées pour mesurer les disparités de moyens entre les provinces et les territoires;

- examinera d'autres approches, comme celles fondées sur des indicateurs macro-économiques globaux (p. ex. PIB, revenu disponible) ou sur les besoins au niveau des dépenses;

- examinera l'évolution des disparités de moyens entre les provinces, ainsi que les coûts de la prestation des services dans

---

2 Suivant les estimations d'octobre 2004, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique profiteront de cette protection individuelle, laquelle représente au total 774 millions de dollars de plus en paiements de péréquation.

les territoires, afin d'aider les gouvernements et les citoyens à évaluer le niveau général de soutien envers la péréquation et la FFT;

- conseillera le gouvernement du Canada quant à la pertinence d'établir ou non un organisme indépendant qui le conseillerait en permanence sur la répartition des paiements aux termes de la péréquation et de la FFT dans le cadre des niveaux imposés par la loi[3].

En outre, le groupe consultatif étudiera les problèmes non résolus concernant la distribution des paiements de péréquation entre les provinces et le traitement des revenus des provinces au titre des ressources naturelles dans la formule de péréquation.

Le 28 janvier 2005, le gouvernement fédéral a conclu une entente avec les gouvernements de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve-et-Labrador qui protège ces provinces contre toute réduction des paiements de péréquation causée par les revenus tirés de l'exploitation du pétrole et du gaz extracôtiers. Auparavant, l'Entente Canada–Nouvelle-Écosse sur la gestion des ressources pétrolières extracôtières et l'Accord atlantique Canada–Terre-Neuve — signés au milieu des années 1980 — comportaient des dispositions permettant d'atténuer les réductions des paiements de péréquation qui frapperaient autrement ces provinces en raison de l'augmentation des revenus associés à l'exploitation du pétrole et du gaz extracôtiers. La loi de mise en œuvre de ces ententes — le projet de loi C-43 — est actuellement étudiée par le Parlement.

L'entente conclue en janvier 2005 avec ces deux provinces est valable jusqu'en 2012, avec possibilité de prolongation jusqu'en 2020. Le gouvernement fédéral a accepté de verser des paiements initiaux de 2 milliards de dollars et de 830 millions de dollars respectivement à Terre-Neuve-et-Labrador et à la Nouvelle-Écosse. Selon les prévisions, les ententes rapporteront au total environ 2,6 milliards de dollars à Terre-Neuve-et-Labrador et 1,1 milliard de dollars à la Nouvelle-Écosse en paiements compensatoires.

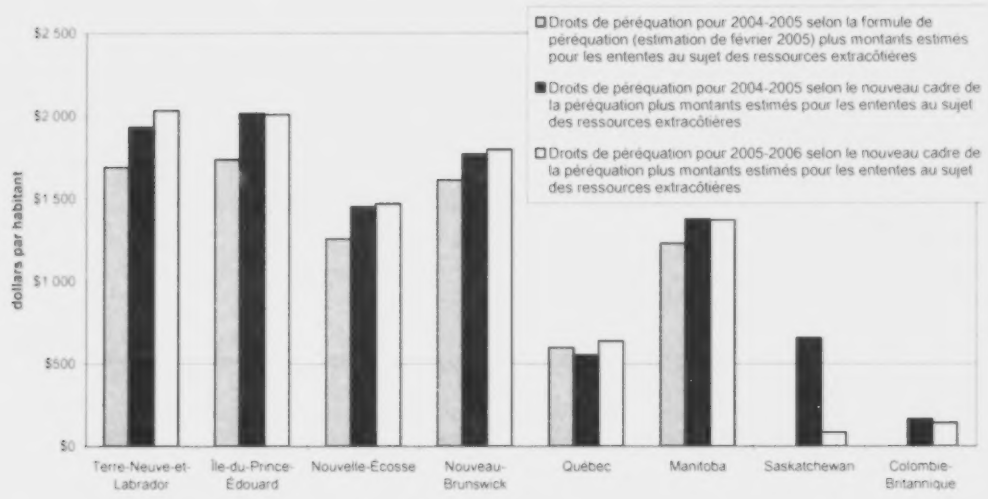
Les revenus provenant de l'exploitation du pétrole et du gaz extracôtiers bénéficient aussi de la « solution générique » du Programme de péréquation, introduite en 1994. La solution générique réduit de 30 p. 100 la baisse des droits à péréquation déclenchée par les revenus de l'exploitation pétrolière et gazière extracôtière à Terre-Neuve-et-Labrador et en Nouvelle-Écosse. Chaque année, ces provinces peuvent opter soit pour la protection de l'Accord, soit pour la solution générique du Programme de péréquation.

---

3 Cabinet du premier ministre, « Le premier ministre annonce le nouveau cadre de la péréquation et de la Formule de financement des territoires », Communiqué, 26 octobre 2004, http://www.pm.gc.ca.

GRAPHIQUE 6

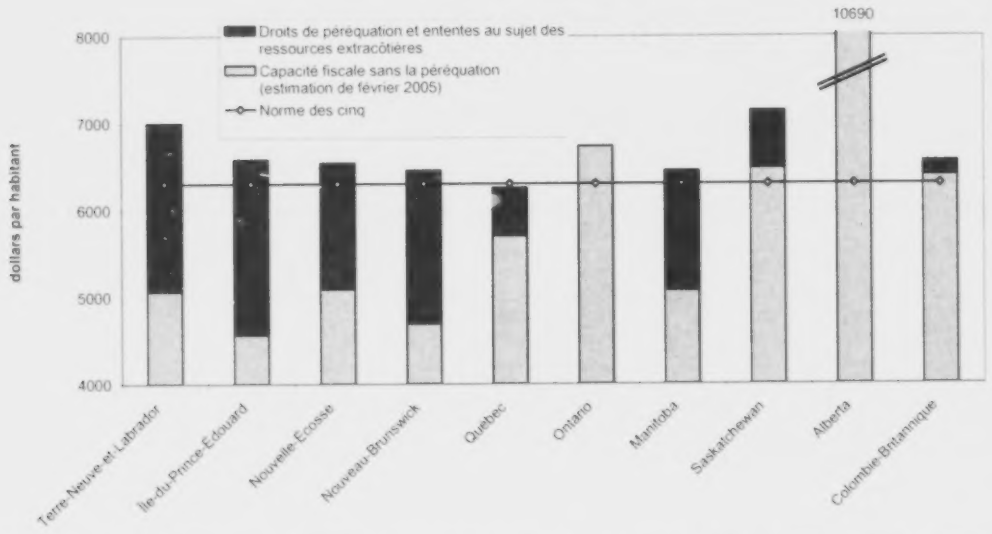
Droits à péréquation pour 2004-2005 et 2005-2006 en fonction du nouveau cadre et droits à péréquation pour 2004-2005 suivant la formule de péréquation (estimation de février 2005) plus les montants estimatfs prévus dans l'entente de 2005 sur les ressources extracôtières



Sources : Ministère des Finances, Statistique Canada et mémoire de T. J. Courchene de l'Université Queen's présenté au Sous-comité sur le déséquilibre fiscal du Comité permanent des finances de la Chambre des communes le 4 mai 2005; calculs de la Bibliothèque du Parlement.

Le graphique 6 illustre les droits à péréquation suivant le nouveau cadre de péréquation pour les années 2004-2005 et 2005-2006 comparativement aux droits à péréquation que la formule aurait produits suivant les estimations de février 2005. En outre, les droits indiqués comprennent les montants estimatifs découlant des ententes conclues avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador sur les ressources pétrolières et gazières extracôtières qui sont actuellement étudiées par le Parlement dans le contexte du projet de loi C-43. Toutes les provinces bénéficiaires sauf le Québec toucheront davantage d'argent en 2004-2005 suivant le nouveau cadre qu'elles n'en auraient reçu selon l'ancienne formule de péréquation. La Saskatchewan et la Colombie-Britannique en particulier n'auraient sans doute pas eu droit à des paiements de péréquation suivant l'ancienne formule.

GRAPHIQUE 7
Capacité fiscale après péréquation compte tenu des ententes de 2005 sur les ressources pétrolières et gazières extracôtières, par province, exercice financier 2004-2005



Sources : Ministère des Finances, Statistique Canada et mémoire de T. J. Courchene de l'Université Queen's présenté au Sous-comité sur le déséquilibre fiscal du Comité permanent des finances de la Chambre des communes le 4 mai 2005; calculs de la Bibliothèque du Parlement.

Le graphique 7 donne un aperçu de la capacité fiscale des provinces concernées pour 2004-2005 compte tenu des droits à péréquation aux termes du nouveau cadre et de la mise en œuvre des ententes de 2005 sur les ressources pétrolières et gazières extracôtières. On constate que, même avec les droits à péréquation et les autres montants, il subsiste d'importantes variations de la capacité fiscale d'une province à l'autre. Il importe de noter à cet égard que la capacité fiscale de Terre-Neuve-et-Labrador et de la Saskatchewan en 2004-2005 dépassaient celle de l'Ontario, une province qui ne bénéficie pas de la péréquation. Signalons aussi que la capacité fiscale du Québec en 2004-2005 était, d'après les estimations de février 2005, inférieure à la norme des cinq provinces.

2. Grands transferts conditionnels

Certains transferts fédéraux visent à combler la différence entre les revenus autonomes des provinces et des territoires et leurs dépenses et ainsi atténuer les déséquilibres verticaux. Le gouvernement fédéral partage avec les provinces et les territoires le coût des grands programmes sociaux depuis leur création. Actuellement, les provinces et les territoires touchent des transferts conditionnels du gouvernement fédéral par la voie du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) et du Transfert canadien en matière de santé (TCS) autrefois

combinés dans le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux.

L'entente conclue en septembre 2004 avec les premiers ministres des provinces et des territoires au sujet d'un plan décennal visant à consolider les soins de santé prévoit des augmentations annuelles de 6 p. 100 de la portion pécuniaire du TCS à partir de 2006-2007. De 2004-2005 à 2013-2014, le plan transférera 35,3 milliards de dollars additionnels aux provinces et aux territoires dans le cadre du TCS. En outre, 5,5 milliards de dollars de plus doivent permettre de réduire les temps d'attente et 500 millions de dollars sont alloués au matériel diagnostique et médical.

Avant 1977, le gouvernement fédéral assumait la moitié de la plupart des coûts des grands programmes sociaux — assurance-maladie, éducation postsecondaire et Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) — à la condition que les provinces et les territoires respectent certaines conditions.

En 1977, le système de partage des coûts de l'assurance-maladie et de l'éducation postsecondaire a été abandonné au profit d'un financement de base aux termes du Financement des programmes établis (FPE) où la contribution du gouvernement fédéral n'était plus fonction des dépenses des provinces et des territoires suivant une formule de partage des coûts. La moitié environ de la valeur du transfert fédéral a été cédée en permanence aux provinces sous la forme de points d'impôt égalisés dans le cadre de la péréquation, le reste prenant la forme d'un transfert pécuniaire par habitant. Quant au RAPC, il est demeuré un programme à coût partagé.

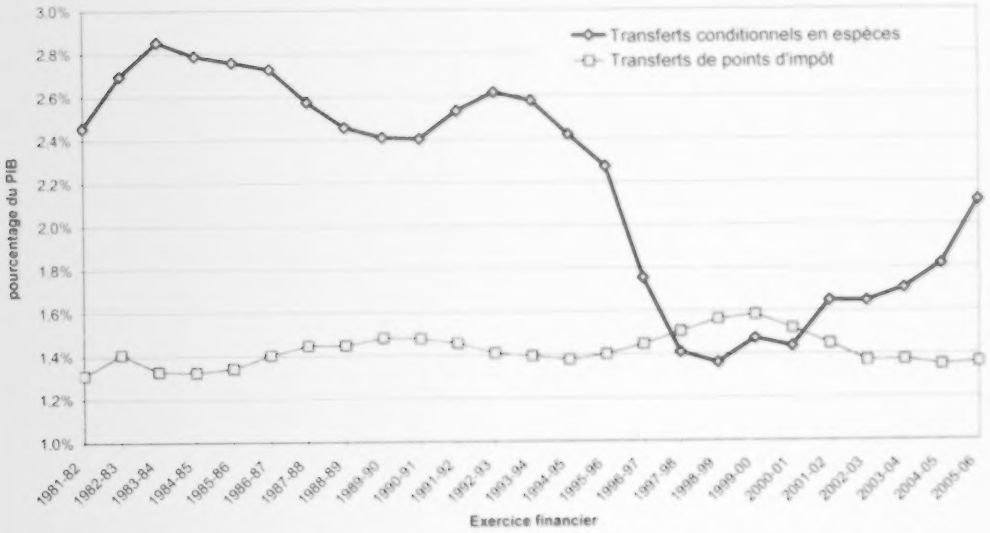
En 1995, le RAPC et le FPE ont été combinés dans le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), lequel a été révisé de telle sorte que la partie du transfert qui représentait le RAPC, auparavant attribuée suivant les besoins, était désormais calculée par habitant, comme le FPE. À partir de 2001-2002, la totalité de la partie pécuniaire du TCSPS était déterminée en fonction du poids démographique des provinces et des territoires[4]. Par conséquent, les provinces et les territoires où les besoins d'assistance sociale par habitant dépassaient leur poids démographique ont touché moins d'argent, et inversement.

---

[4] Le budget fédéral de 1999 a modifié la formule de calcul pour passer à un montant égal par habitant en 2001-2002. Avant 1999, la partie du TCSPS qui représentait le RAPC continuait d'être allouée suivant les besoins.

Enfin, en avril 2004, le TCSPS a été scindé en deux, le TCPS et le TCS.

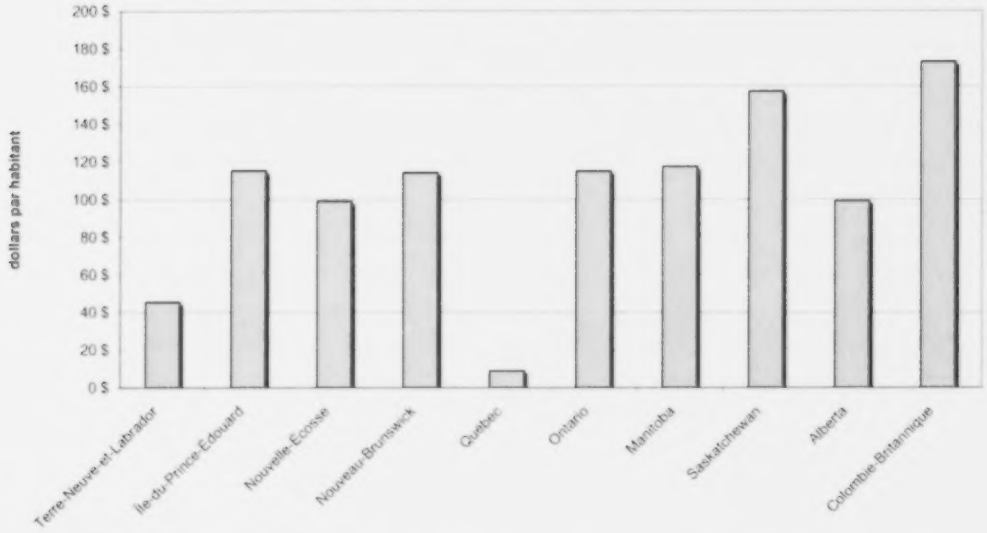
GRAPHIQUE 8
Grands transferts fédéraux conditionnels en proportion du produit intérieur brut (PIB) 1981-1982 à 2005-2006



* Les grands transferts conditionnels sont la partie pécuniaire du FPE plus le RAPC pour la période 1981-1982 à 1995-1996, la partie pécuniaire du TCSPS pour la période 1996-1997 à 2003-2004 et les parties pécuniaires du TCS et du TCPS pour la période 2004-2005 à 2005-2006.
Sources : Ministère des Finances et Statistique Canada; calculs de la Bibliothèque du Parlement.

Le graphique 8 présente les grands transferts fédéraux conditionnels aux provinces et aux territoires en proportion du PIB pour la période 1981-1982 à 2005-2006. La valeur des points d'impôt a augmenté à peu près au même rythme que le PIB durant la période observée. Par contre, la partie pécuniaire des transferts conditionnels en proportion du PIB a baissé tous les ans sauf deux entre 1983-1984 et 1998-1999. Elle a fortement chuté entre 1994-1995 et 1997-1998, tombant de 2,6 p. 100 environ du PIB à approximativement 1,4 p. 100. Depuis 2000-2001, la partie pécuniaire des transferts conditionnels en proportion du PIB augmente relativement rapidement, mais demeure en deçà du niveau de 1993-1994.

GRAPHIQUE 9
Augmentation des grands transferts pécuniaires fédéraux conditionnels par province, 1994-1995 à 2004-2005



* Les grands transferts conditionnels sont la partie pécuniaire du FPE plus le RAPC pour 1994-1995 et le TCS plus le TCPS pour l'exercice 2004-2005.
Sources : Ministère des Finances et Statistique Canada; calculs de la Bibliothèque du Parlement.

Le graphique 9 montre que, de 1994-1995 à 2004-2005, les grands transferts pécuniaires fédéraux au titre de la santé, de l'éducation postsecondaire, des services sociaux et de l'assistance sociale par habitant ont crû à des rythmes différents d'une province à l'autre. En particulier, ils ont très peu augmenté au Québec et à Terre-Neuve-et-Labrador; ils ont en revanche beaucoup progressé en Saskatchewan et en Colombie-Britannique durant la période observée.

3. Autres transferts et dépenses

Outre la péréquation et la Formule de financement des territoires et les grands transferts au titre de la santé, de l'éducation postsecondaire et des programmes sociaux, un certain nombre d'ententes bilatérales conclues entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et des territoires concernent la prestation de services publics. Ces ententes couvrent des domaines comme l'établissement des immigrants, les infrastructures, l'agriculture, la formation des salariés et les prêts aux étudiants, pour ne nommer que ceux-là.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral consent des dépenses directes et des dépenses fiscales pour financer entre autres la Prestation fiscale canadienne pour enfants, des programmes conçus pour lutter contre l'itinérance et offrir des logements abordables, et les infrastructures municipales. Il a par exemple investi

environ 12 milliards de dollars depuis le milieu des années 1990 dans des programmes d'infrastructure à coûts partagés. Dans le budget fédéral de 2004, il a annoncé une remise totale de la TPS aux municipalités, mesure qui devrait faire épargner à celles-ci plus de 7 milliards de dollars en 10 ans. Dans celui de 2005, il a confirmé son engagement à céder une partie du produit de la taxe sur l'essence aux ville et collectivités — l'équivalent de 5 cents le litre — ce qui totalisera 2 milliards de dollars par an d'ici 2009-2010.

Le gouvernement fédéral a annoncé aussi dans le budget de 2005 qu'il consacrera 5 milliards de dollars sur cinq ans à l'élaboration d'un cadre portant sur une initiative d'apprentissage et de garde des jeunes enfants — en collaboration avec les provinces et les territoires — respectant quatre principes : qualité, universalité, accessibilité et développement. D'autres formes d'aide aux familles sont offertes notamment par la voie de la Prestation fiscale canadienne pour enfants, du Supplément de la prestation nationale pour enfants et de la déduction pour frais de garde d'enfants.

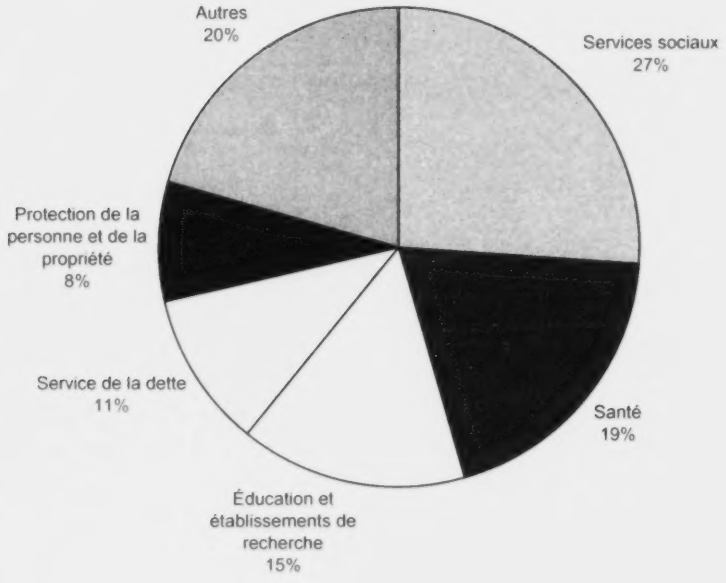
Outre le TCPS, le gouvernement fédéral facilite l'accès aux études postsecondaires par diverses mesures, notamment les régimes enregistrés d'épargne-études, le Programme canadien de prêts aux étudiants, le Bon d'études canadien et la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire. Il finance la recherche dans les établissements postsecondaires par la voie notamment des conseils subventionnaires fédéraux, du Programme des chaires de recherche du Canada, de la Fondation canadienne pour l'innovation et de Génome Canada. Il consent par ailleurs des dépenses directes dans le domaine du logement social et de la recherche en santé.

Avant le milieu des années 1990, le gouvernement fédéral enregistrait rarement des dépenses de programmes directes dans des domaines relevant de la compétence des provinces et des territoires, mais la situation a changé dernièrement. On se rappellera que la participation directe du gouvernement fédéral à l'assurance-chômage en 1940 et à la sécurité de la vieillesse en 1951 avait exigé une modification de la Constitution pour légaliser l'intervention du pouvoir fédéral.

SERVICES OFFERTS : RAISON D'ÊTRE DES IMPÔTS ET TRANSFERTS

Les citoyens paient des impôts pour financer les services publics. Dans certains cas, les services publics assurés par un ordre de gouvernement sont financés en totalité par les revenus qu'il perçoit; dans d'autres, les services publics sont financés aussi par un autre ordre de gouvernement par la voie de transferts.

GRAPHIQUE 10
Dépenses publiques totales par catégorie, 2003-2004

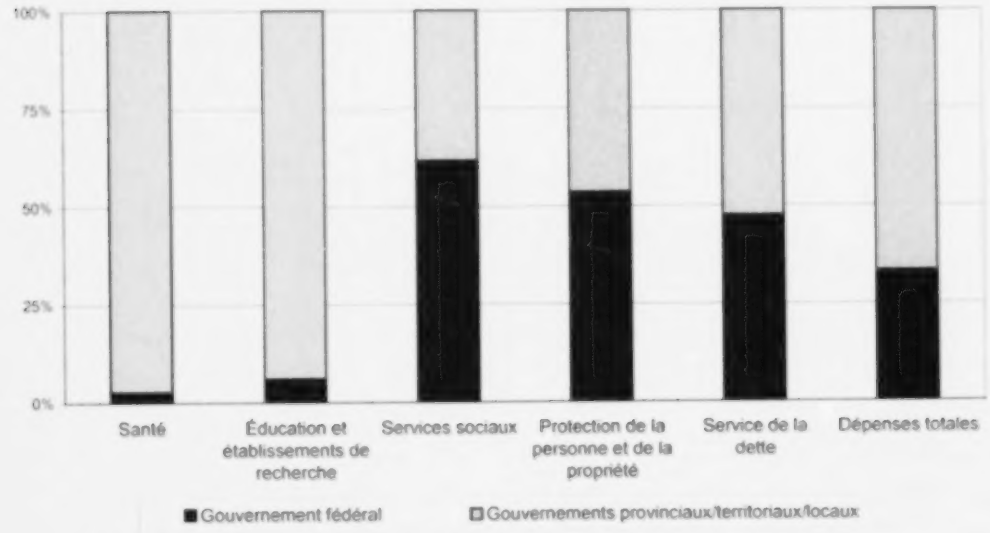


Sources : Statistique Canada, *Statistiques sur le secteur public*; calculs de la Bibliothèque du Parlement.

Le graphique 10 illustre la répartition des dépenses publiques totales consolidées des administrations fédérales, provinciales, territoriales et locales. En 2003-2004, le gros des dépenses — 27 p. 100 — est allé aux services sociaux. La santé — 19 p. 100 des dépenses — et les établissements d'enseignement et de recherche — 15 p. 100 des dépenses — venaient au second et au troisième rang respectivement cette année-là. La catégorie Autre, qui représente 20 p. 100 du total, englobe des services publics comme les transports et les communications, la conservation des ressources et le développement industriel, les services gouvernementaux généraux, les loisirs et la culture, l'environnement, les affaires étrangères et l'aide internationale, le logement, le travail, l'emploi et l'immigration, et l'aménagement et le développement régionaux.

Le graphique 11 présente des renseignements plus détaillés sur chacune des cinq grandes catégories de dépenses : les services sociaux, la santé, les établissements d'enseignement et de recherche, les frais de la dette publique et la protection des personnes et des biens. Il donne une idée de la distribution des dépenses publiques au titre des principaux services publics suivant l'ordre de gouvernement qui fournit les services en question.

GRAPHIQUE 11
Prestation des principaux services publics par ordre de gouvernement (2003-2004, exprimé en pourcentage des coûts totaux de prestation du service)



Sources : Statistique Canada, *Statistiques sur le secteur public*; calculs de la Bibliothèque du Parlement.

Ce sont surtout les provinces, les territoires et les administrations locales qui se chargent de la prestation des services dans les secteurs de la santé et de l'éducation, tandis que le gouvernement fédéral, lui, assume la part du lion des dépenses dans le secteur des services sociaux et de la protection. Globalement, en 2003-2004, le tiers environ des dépenses de tous les ordres de gouvernement au titre des services publics — y compris les frais de la dette publique — a été alloué à des services dont la prestation est assurée par le gouvernement fédéral. La plus grande part des dépenses — les deux tiers environ — concernait des services publics assurés par les administrations provinciales, territoriales et locales.

Les services de santé sont fournis en grande majorité par les administrations provinciales, territoriales et locales. Ils vont des services hospitaliers aux soins des médecins dispensés en cabinet en passant par des services connexes subventionnés comme ceux des organisations du domaine de la santé, la formation, les services ambulanciers et l'administration de la santé. Le gouvernement fédéral offre des services de santé limités, notamment aux Autochtones et aux anciens combattants, et assure d'autres fonctions liées à la santé comme la santé publique, la protection de la santé et la recherche en santé.

Si le gouvernement fédéral offre lui-même très peu de services de santé, il contribue en revanche au financement des soins de santé par la voie de transferts fiscaux — surtout le TCS — et d'autres dépenses ciblées comme le financement du Fonds pour l'équipement diagnostique et médical.

Comme dans le cas de la santé, le gros des dépenses publiques concernant les établissements d'enseignement et de recherche était le fait des administrations provinciales, territoriales et locales. Ces dépenses financent par exemple les systèmes d'enseignement primaire, secondaire et postsecondaire et des services d'éducation connexes. La part du gouvernement fédéral concerne principalement le Conseil national de recherches du Canada et les autres organisations dont la mission première est la recherche et la promotion des produits qui en sont issus. Ces dépenses comprennent également des crédits d'impôt remboursables à la recherche et au développement. Comme dans le cas des services de santé, le gouvernement fédéral finance par ailleurs certaines des dépenses des provinces, des territoires et des administrations locales au titre de l'éducation postsecondaire par la voie de transferts fiscaux.

Le gouvernement fédéral assume le plus gros des dépenses au titre des programmes sociaux, soit environ les deux tiers. Ces dépenses concernent des programmes variés, notamment l'assurance-emploi, la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti, la Prestation fiscale canadienne pour enfants, le régime de retraite des fonctionnaires fédéraux, les prestations aux anciens combattants et d'autres encore. Les provinces et les territoires financent des services comme l'assistance sociale, l'indemnisation des accidentés du travail, les régimes de retraite des fonctionnaires provinciaux et territoriaux, les allocations familiales, l'indemnisation des accidentés de la route et d'autres encore, comme la garde des enfants. Le gouvernement fédéral finance en outre en partie les programmes d'aide sociale et les autres services connexes des provinces et territoires par la voie de transferts.

Les dépenses afférentes à la protection des personnes et des biens sont distribuées à peu près également entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces et des territoires et les administrations locales (54 p. 100 contre 46 p. 100 respectivement). Ces dépenses concernent notamment la défense nationale, la police, les tribunaux, les services correctionnels et les services de réadaptation et d'autres services connexes.

Pour ce qui est des frais de la dette publique, les administrations provinciales, territoriales et locales et le gouvernement fédéral ont assumé environ 52 p. 100 et 48 p. 100 respectivement de l'ensemble des dépenses publiques à ce titre en 2003-2004. C'est bien différent de ce que l'on observait il y a 15 ans, quand le gouvernement fédéral assumait la plus large part des dépenses à ce titre, soit 61 p. 100.

Tableau 1 — Autres dépenses publiques, par ordre de gouvernement, 2003-2004

Autres dépenses	Part du gouvernement fédéral	Part des administrations provinciales, territoriales et locales
Transports et communications	10 %	90 %
Conservation des ressources et développement industriel	36 %	64 %
Services gouvernementaux généraux	45 %	55 %
Loisirs et culture	28 %	72 %
Environnement	15 %	85 %
Affaires étrangères et aide internationale	100 %	0 %
Logement	18 %	82 %
Travail, emploi et immigration	70 %	30 %
Aménagement et développement régionaux	18 %	82 %
Divers	0 %	100 %
Total, Autres dépenses	**31 %**	**69 %**

Sources : Statistique Canada, *Statistiques sur le secteur public*; calculs de la Bibliothèque du Parlement.

Le graphique 10 comprenait une catégorie « Autre », laquelle justifiait de 20 p. 100 des dépenses publiques en 2003-2004. Le tableau 1 précise les dépenses qui entrent dans cette catégorie et l'importance relative différents ordres de gouvernement dans la prestation des services publics concernés.

Dans l'ensemble, les administrations provinciales, territoriales et locales comptent pour environ 69 p. 100 des dépenses de cette catégorie et le gouvernement fédéral pour le reste. Les premières comptent pour plus de la moitié des coûts des services publics qui figurent au tableau 1, exception faite des affaires étrangères et de l'aide internationale et des services dans le domaine du travail, de l'emploi et de l'immigration.

LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL : QU'EN EST-IL AU JUSTE?

Le débat sur la possibilité qu'il existe un déséquilibre fiscal dans la fédération canadienne — et s'il existe, sur sa nature et sa portée — peut se diviser en deux parties : le déséquilibre fiscal horizontal et le déséquilibre fiscal vertical.

Il y a un déséquilibre fiscal horizontal lorsque les provinces et les territoires n'ont pas la même capacité fiscale de fournir à leurs citoyens des niveaux de services publics équivalents à un taux d'imposition semblable. Il y a un déséquilibre fiscal vertical lorsque la capacité fiscale d'un gouvernement est insuffisante pour assumer ses obligations de dépenses et que la capacité fiscale d'un autre ordre de gouvernement excède ce dont il a besoin pour subvenir à ses dépenses, alors que

ces deux ordres de gouvernement fournissent des services aux mêmes contribuables.

A. Le point de vue des témoins

Le professeur émérite Ronald Watts, de l'Université Queen's, a présenté au Sous-comité une analyse comparative des relations financières intergouvernementales de 11 pays. Dans son étude sur les déséquilibres fiscaux verticaux et horizontaux au Canada, aux États-Unis, en Allemagne, en Australie, en Suisse, en Espagne, au Brésil, en Inde et en Afrique du Sud — des fédérations — et en Suède et au Japon — des systèmes unitaires décentralisés, M. Watts relève l'existence pratiquement universelle d'une disparité entre les revenus autonomes et les dépenses des gouvernements centraux et sous-centraux. À son avis, le déséquilibre fiscal n'existe pas uniquement au Canada : il y a, dans chaque pays étudié, une certaine forme de déséquilibre fiscal vertical — défini comme l'écart entre les revenus autonomes et les dépenses d'un gouvernement —, et le Canada fait partie des pays où ce déséquilibre est le moins accentué.

M. Watts fait également observer que, parmi les pays étudiés et à l'exception de la Suisse, le Canada est plus décentralisé que toute autre fédération en termes de revenus et de dépenses. En outre, il reconnaît que tous ces pays ont d'importants déséquilibres fiscaux horizontaux qui, partout sauf aux États-Unis, sont compensés dans une certaine mesure par des transferts intergouvernementaux. Il fait aussi remarquer que le Canada, l'Allemagne et la Suède sont les 3 seuls parmi les 11 pays étudiés à disposer d'un mécanisme de péréquation distinct des autres transferts, conditionnels ou inconditionnels.

M. Watts a également indiqué au Sous-comité que l'Australie, l'Inde et l'Afrique du Sud ont des commissions de spécialistes, créées par le gouvernement central pour déterminer la formule de répartition. De même, un ancien ministre des Finances du Manitoba a parlé de l'expérience de ces pays, invitant le Sous-comité à envisager la création d'une commission indépendante semblable, adaptée aux besoins du Canada. Les deux témoins ont souligné l'importance de définir clairement le caractère indépendant d'un tel organe pour en assurer l'efficacité.

De l'avis de M. Watts, l'expérience des autres fédérations révèle qu'un écart fiscal vertical — défini comme la différence entre les dépenses d'une administration provinciale, territoriale ou locale et ses revenus autonomes — n'implique pas, en soi, la présence d'un déséquilibre au sein de la fédération. À tout le moins, tant qu'il y a des disparités horizontales dans la capacité des gouvernements des provinces et des territoires de fournir des services publics équivalents à un niveau d'imposition semblable, il faut des transferts intergouvernementaux, ne serait-ce que pour procéder à une redistribution dans la fédération.

D'autres facteurs permettent d'établir s'il existe un déséquilibre fiscal structurel : quels services publics devraient être fournis par les gouvernements; quel ordre de gouvernement devrait être chargé de les fournir; comment devrait-on financer ces services. Plusieurs témoins ont indiqué que ces facteurs sont subjectifs et de nature politique. M. Watts fait remarquer que le concept de déséquilibre fiscal comporte un élément de subjectivité : le degré convenable de dépenses et de revenus gouvernementaux n'est pas de nature objective, mais le produit d'une volonté et de décisions politiques sur ce que chaque ordre de gouvernement devrait faire.

Les témoins ont exprimé au Sous-comité leurs préoccupations concernant les pressions financières considérables auxquelles sont soumis les fournisseurs de services publics; une préoccupation qui revient souvent est l'augmentation des coûts de santé qui crée un fardeau pour le budget des provinces et des territoires. Selon certains, la hausse de ces dépenses compromet le financement d'autres services publics fournis par les provinces ou territoires. C'est aussi l'opinion du professeur Paul Thomas, de l'Université du Manitoba. Il a fait remarquer au Sous-comité que, si les soins de santé constituent la plus grande préoccupation des Canadiens en matière de politique publique et si des forces sociales et des groupes d'intérêts contribuent à l'augmentation des dépenses du secteur de la santé, il reste que celles-ci sont en train d'absorber une part considérable des ressources financières au détriment de l'éducation, des services sociaux, des municipalités et de l'environnement.

Les témoins, dont le ministre des Finances du Manitoba, étaient souvent d'accord pour dire que, dans l'avenir, les plus fortes pressions sur les coûts se feront sentir dans des domaines de compétence provinciale et territoriale. Le Conference Board du Canada et l'Institut C.D. Howe sont parmi les témoins qui ont souligné que les coûts prévus des soins de santé augmenteront avec le vieillissement de la population.

De nombreux témoins, dont le porte-parole en matière de finances du Nouveau Parti démocratique de l'Ontario et le Conference Board du Canada, ont dit au Sous-comité que la récente tendance du fédéral à régler les problèmes fiscaux des provinces et des territoires de manière ponctuelle ou en court-circuitant les mécanismes fédéraux-provinciaux-territoriaux plus généralement, doit cesser. À leur avis, le gouvernement fédéral devrait adopter un cadre global, prévisible pour régler les problèmes de financement et devrait éviter de conclure des accords ponctuels au cas par cas ou province/territoire par province/territoire. Ils ont indiqué que ce type d'accords — bien qu'utiles pour régler des questions précises — ne tient pas compte d'une perspective plus générale à long terme, a un effet déstabilisant et mène à une prestation de services publics moins efficace.

Ainsi, le trésorier provincial de l'Île-du-Prince-Édouard a indiqué au Sous-comité qu'au lieu de proposer des solutions intelligentes à long terme, le

gouvernement fédéral a exercé ses pouvoirs financiers pour prendre des décisions ponctuelles et conclure des ententes bilatérales. Il a déclaré qu'il fallait rétablir l'équilibre fiscal dans tout le pays et aplanir les déséquilibres verticaux et horizontaux. M. Watts a également touché à cette question. Selon lui, l'expérience internationale semble indiquer qu'on s'engage sur une pente glissante en réglant ponctuellement des problèmes comme le financement des coûts croissants de la santé et des autres services sociaux. Il insiste sur le fait qu'il faut aborder ce type de problèmes de façon systématique, plutôt que par des mesures ponctuelles prises par opportunisme politique. Il a expliqué que si les accords ponctuels réduisent le déséquilibre fiscal, ils semblent avoir un effet déstabilisant. Le chef du Parti progressiste-conservateur de l'Ontario a observé lui aussi que cette approche est pernicieuse pour le pays : le Canada est un partenariat, une fédération, et des partenaires ne devraient pas conclure d'ententes limitées entre eux.

Enfin, certains témoins croient que les mesures ponctuelles ébranlent l'équilibre que les accords signés entre le fédéral et les provinces et territoires avaient permis d'atteindre. Selon le professeur Robin Boadway, de l'Université Queen's, les mesures ponctuelles pourraient contribuer à discréditer ce mécanisme.

B. Le point de vue du Sous-comité

Le Sous-comité prend note des observations formulées par certains témoins voulant que les décisions des gouvernements provinciaux et territoriaux soient le produit d'une volonté et de décisions politiques. Effectivement, ces gouvernements sont « maîtres de leur destinée » et libres d'établir des politiques fiscales pour répondre à leurs besoins. Il croit cependant qu'il y a une indication claire que les accords fiscaux intergouvernementaux — au Canada comme dans toute autre fédération — jouent un rôle important dans le financement des services publics essentiels. Ces accords comblent les écarts de capacité fiscale des provinces/territoires et, depuis la création des principaux programmes sociaux et de santé du Canada, aident à financer une partie des dépenses des provinces et territoires.

De plus, le Sous-comité croit que les décisions en matière de fiscalité prises par un gouvernement influent sur celles prises par un autre ordre de gouvernement, tout comme les décisions d'une province ou d'un territoire influent sur celles prises par d'autres provinces ou territoires. Cela est d'autant plus vrai que c'est le même contribuable qui paie des impôts aux deux ordres de gouvernement. De l'avis du Sous-comité, il doit y avoir un équilibre entre les revenus et les dépenses de chacun des ordres de gouvernement. De plus, l'atteinte de cet équilibre doit être une priorité, étant donné que les provinces et territoires ont des perspectives fiscales très différentes, et que le vieillissement de la population accroîtra vraisemblablement la pression budgétaire sur de nombreux secteurs des services

publics — notamment celui de la santé — qui relèvent des provinces et des territoires en vertu de la Constitution.

Le Sous-comité croit qu'un gouvernement ne devrait pas avoir un excédent budgétaire important et réduire régulièrement son rapport dette-PIB à 25 p. 100 sur 10 ans si l'autre ordre de gouvernement s'est engagé sur une voie budgétaire sans issue. Il faut un cadre budgétaire stable à long terme qui prend en compte les besoins des deux ordres de gouvernement : un cadre budgétaire fédéral-provincial-territorial pouvant s'adapter à l'évolution des besoins et de la situation dans le temps. Le Sous-comité croit à l'existence du déséquilibre fiscal horizontal et vertical, et que ce phénomène requiert un examen attentif et continu. En conséquence, le Sous-comité recommande :

RECOMMANDATION 1 :

Que sur une base triennale, le Comité permanent des Finances de la Chambre des communes, en collaboration avec le Conseil de la Fédération, procède à un examen de l'évolution de la capacité fiscale relative du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux afin que chaque ordre de gouvernement puisse s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles. Suivant cet examen, le Comité devra faire rapport à la Chambre des communes.

Le Sous-comité croit également que le gouvernement fédéral ne devrait pas conclure d'accords bilatéraux ponctuels à court terme avec les provinces ou les territoires. Il faudrait plutôt adopter des mesures d'ensemble pour répondre aux besoins des provinces et territoires dans le cadre d'accords fédéraux-provinciaux-territoriaux. À son avis, l'existence de priorités de dépenses différentes en matière de services publics entre les gouvernements des provinces et territoires ne justifie pas les mesures bilatérales ponctuelles. Le Sous-comité croit que ce type de mesures est déstabilisant et qu'il mène à une prestation de services publics moins efficace. En conséquence, le Sous-comité recommande :

RECOMMANDATION 2 :

Que le gouvernement fédéral adopte des mesures d'ensemble pour répondre aux besoins des provinces et territoires dans le cadre d'accords fédéraux-provinciaux/territoriaux et minimise l'usage d'accords ponctuels avec les gouvernements des provinces et territoires.

LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL VERTICAL : DÉFINITION ET AMPLEUR

A. Le point de vue des témoins

La majorité des témoins entendus par le Sous-comité estiment qu'il existe une certaine forme de déséquilibre fiscal vertical de nature structurelle. Certains étaient toutefois d'un avis contraire, comme l'Atlantic Institute for Market Studies et le Centre canadien de politiques alternatives, pour lesquels il ne peut y avoir de déséquilibre fiscal d'ordre structurel tant que les administrations provinciales et territoriales ont le pouvoir d'établir leurs propres politiques budgétaires. Les provinces et les territoires ont ainsi le pouvoir de lever des impôts pour financer les services publics qu'ils offrent et, comme l'a fait remarquer l'Institut, leurs administrations en ont la capacité.

Rodney Dobell, professeur émérite de l'Université de Victoria, estime lui aussi qu'il n'y a pas de déséquilibre fiscal vertical d'ordre structurel. Pour lui, le principal argument est que les provinces et les territoires ont accès à toutes les grandes assiettes fiscales et disposent d'un accès exclusif à des assiettes qui connaissent une croissance rapide comme les bénéfices tirés des ressources et les revenus du jeu. Il estime que chaque gouvernement provincial ou territorial peut décider de lever des impôts et doit savoir que tout allègement fiscal se répercute sur les niveaux de dépense pouvant être assumés.

M. Dobell a rajouté que, ayant le pouvoir d'établir sa propre politique fiscale, chaque province ou territoire a le droit d'être différent et de choisir la combinaison de dépenses et d'impôts que sa population appuiera. Selon lui, de nombreux commentateurs parlent de déséquilibre fiscal pour désigner l'incapacité des gouvernements provinciaux et territoriaux de financer les programmes dont ils sont responsables aux termes de la Constitution. Rien ne prouve, estime-t-il, que les provinces et les territoires sont incapables de financer ces programmes. L'Atlantic Institute for Market Studies, le Caledon Institute of Social Policy et le Centre canadien de politiques alternatives étaient du même avis.

M. Dobell a également fait l'historique du déséquilibre fiscal vertical. Il a rappelé qu'au début des années 1980 le gouvernement fédéral aurait accusé, semblait-il, d'importants déficits structurels, alors que les provinces et territoires bénéficiaient de transferts fiscaux substantiels et que certains d'entre eux dégageaient des excédents budgétaires considérables. On estimait à l'époque qu'il n'y avait pas de déséquilibre fiscal. M. Dobell a souligné que la situation est tout à fait inverse aujourd'hui, puisque l'on prévoit à long terme que le gouvernement fédéral dégagera des excédents budgétaires et que les provinces et les territoires accuseront des déficits et que l'on parle de déséquilibre fiscal. Pour lui, l'équilibre s'est nettement renversé au fil du temps.

Plusieurs témoins ont contesté l'argument selon lequel les gouvernements provinciaux et territoriaux peuvent relever leurs impôts pour corriger un déséquilibre fiscal vertical. Pour le ministre des Finances de la province de Québec, par exemple, il est fallacieux de prétendre, comme le fait le gouvernement fédéral, que les deux ordres de gouvernement ont essentiellement accès aux mêmes sources de revenu. S'il est vrai, a-t-il expliqué, que, mises à part les douanes et les assises, les provinces ont à peu près les mêmes sources de revenu qu'Ottawa, il n'y a qu'un seul contribuable, et c'est ce contribuable qui paie des impôts aux deux ordres du gouvernement et sa capacité de payer n'est pas sans limite. Pour le ministre, au-delà d'un certain point, les impôts freinent la consommation et le rendement global de l'économie; la capacité de prélever des impôts est également limitée par la nécessité d'agir pour maintenir une fiscalité concurrentielle par rapport à celle des autres provinces et territoires canadiens et des États-Unis. D'autres témoins étaient du même avis, notamment le ministre des Finances de la province de l'Ontario, le Conseil économique des provinces de l'Atlantique et l'Association canadienne d'études fiscales.

Un certain nombre de témoins, notamment le ministre des Finances de l'Ontario, ont fait référence à une étude du Conference Board du Canada qui prévoit, en s'appuyant sur des projections sur les revenus et les dépenses des gouvernements fédéral et provinciaux et territoriaux, une progression régulière des excédents budgétaires du gouvernement fédéral entre 2004-2005 et 2014-2015. Selon cette étude, les provinces et les territoires accuseront, ensemble, des déficits budgétaires pendant la même période, qui culmineront en 2006-2007 et reviendront en 2014-2015 à leur niveau de 2003-2004. Étant donné que les prévisions sont présentées de façon globale, chaque province et territoire aura une situation différente.

Pour ces témoins, les projections indiquent qu'il y aura dégradation de la situation budgétaire, qui est caractérisée depuis quelques années par des excédents relativement substantiels pour le gouvernement fédéral et une incapacité de certains gouvernements provinciaux et territoriaux d'équilibrer leur budget, cette dernière s'étant traduite par un sous-financement des programmes liés à la santé et à l'enseignement postsecondaire et des programmes sociaux. Ils estiment donc qu'il faut corriger le déséquilibre. Selon le premier ministre de la Saskatchewan, quelque chose cloche lorsque les provinces et les territoires ont pour responsabilité d'assurer les programmes sociaux les plus importants pour la population — la santé et l'éducation — et disposent pour ce faire de maigres ressources financières, tandis que le gouvernement fédéral dégage des excédents budgétaires qui vont croissant.

Selon la plupart des témoins, notamment le Conseil du patronat du Québec et la Fédération étudiante universitaire du Québec, le déséquilibre fiscal vertical a vu le jour dans les années 1990, lorsque les transferts fédéraux pécuniaires aux administrations provinciales et territoriales au titre des programmes sociaux et de la santé ont été diminués unilatéralement — voir graphique 8 —, alors même que les

dépenses dans ces secteurs augmentaient. Pour plusieurs témoins, le gouvernement fédéral a pu dégager des excédents budgétaires parce qu'il réduisait ses transferts. C'est ainsi que, selon eux, les ressources financières des provinces et des territoires se sont amenuisées puisque les coûts des programmes ont augmenté tandis que les transferts fédéraux diminuaient. Selon le ministre des Affaires intergouvernementales canadiennes du gouvernement du Québec, le gouvernement fédéral a pu, grâce à la progression rapide de ses revenus, assurer le fonctionnement de ses programmes courants, payer les intérêts sur sa dette, abaisser les impôts, réduire son déficit accumulé et dépenser dans les domaines de compétence des provinces. Et les provinces et les territoires, a-t-il ajouté, ont dû réduire leurs dépenses dans certains secteurs de manière à pouvoir faire face à la hausse de leurs coûts dans d'autres, surtout les soins de santé. Le ministre a précisé que les provinces et les territoires ont une marge de manœuvre extrêmement mince pour ce qui est de mettre en place de nouveaux programmes, d'alléger le fardeau fiscal ou de rembourser la dette, point de vue que partage Luc Godbout, professeur à l'Université de Sherbrooke.

Le ministre des Finances du Québec a présenté au Sous-comité le graphique 12, que le lecteur trouvera à l'annexe B, illustrant la contribution pécuniaire du gouvernement fédéral en pourcentage des dépenses des provinces au titre des programmes sociaux et de la santé pour la période allant de 1982-1983 à 2009-2010. La part des coûts des provinces au titre de ces programmes qu'a assumée le gouvernement fédéral a reculé de manière relativement substantielle entre 1985-1986 et 1999-2000. Depuis, elle s'est redressée assez fortement au titre des dépenses en santé, puisque la contribution du gouvernement fédéral permet maintenant de financer 22 p. 100 environ des dépenses en santé des provinces. Les transferts pécuniaires du gouvernement fédéral au titre de l'éducation, de l'assistance sociale et des autres programmes sociaux sont toutefois restés stationnaires depuis 1999-2000 et représentent actuellement environ 11,5 p. 100 des dépenses des provinces dans ces secteurs. De nombreux témoins, notamment la Centrale des syndicats du Québec, ont recommandé que le gouvernement fédéral rétablisse son ancien niveau d'aide aux grands programmes sociaux.

Un certain nombre de témoins ont parlé du recours au pouvoir de dépenser fédéral pour accroître les dépenses de programmes directes dans les sphères de responsabilité des provinces et des territoires, compte tenu des contraintes financières que ces derniers connaissent actuellement. M. Boadway, professeur à l'Université Queen's, a fait remarquer que le gouvernement fédéral ne devrait pas effectuer de dépenses directes dans les champs de compétence des provinces et des territoires mais devrait plutôt avoir recours aux transferts. À son avis, le gouvernement fédéral a lancé un trop grand nombre de programmes dans des domaines comme l'enseignement postsecondaire, dans le cadre desquels il fait des transferts directement aux particuliers plutôt que par l'intermédiaire des provinces et des territoires.

Pour les témoins qui s'inquiètent de la création de programmes et projets fédéraux dans les domaines de compétence provinciale et territoriale, il est ironique que cette hausse des dépenses se soit produite au moment même où le gouvernement fédéral réduisait sa contribution aux grands programmes en matière de santé et aux programmes sociaux. Pour nombre d'entre eux, cela prouve d'une certaine façon qu'il y a une forme de déséquilibre structurel.

Harvey Lazar, professeur à l'Université Queen's, partage ce point de vue. Pour lui, il y a déséquilibre fiscal vertical lorsqu'un ordre de gouvernement dispose de ressources budgétaires plus importantes que ce dont il a besoin pour assumer ses obligations en matière de dépenses, tandis que l'autre ordre de gouvernement n'a pas de ressources suffisantes pour assumer ses responsabilités. Il y aurait donc à son avis un certain déséquilibre fiscal vertical dans la fédération; si tel n'était pas le cas, le gouvernement fédéral n'aurait pas accru le financement qu'il accorde aux provinces et territoires, puisque ceux-ci auraient eu des ressources suffisantes pour assumer leurs obligations. M. Lazar a ajouté que, étant donné que le gouvernement fédéral a augmenté ses transferts pécuniaires aux provinces et territoires au titre de la péréquation, des soins de santé, de l'aide aux collectivités et autres, tout déséquilibre fiscal qui aurait pu exister ces dernières années est probablement moindre aujourd'hui.

B. Le point de vue du Sous-comité

Le Sous-comité comprend bien qu'en théorie les gouvernements provinciaux et territoriaux peuvent hausser leurs impôts pour assumer financièrement leurs responsabilités constitutionnelles. Si l'on accepte cet argument, il faut alors se demander si les gouvernements ont la volonté politique de le faire et de rendre compte de leur décision à leur électorat.

En pratique, le Sous-comité convient avec bon nombre de témoins qu'il n'y a en fait qu'un seul contribuable et que le fardeau fiscal que ce contribuable est disposé à assumer — et est capable de supporter — est limité. Ce qui se peut en théorie n'est pas forcément applicable concrètement. Par ailleurs, les gouvernements provinciaux et territoriaux souhaitent adopter des politiques encourageant la croissance économique. Un régime fiscal provincial ou territorial qui n'est pas concurrentiel par rapport à celui en vigueur dans les autres provinces et territoires ou à l'étranger freine cette croissance. De nombreux représentants des gouvernements provinciaux nous ont affirmé qu'il n'est pas envisageable de comprimer les dépenses compte tenu de la hausse des coûts dans les soins de santé, l'éducation postsecondaire et les services sociaux. Les gouvernements provinciaux et territoriaux se trouvent dans une situation difficile : ils estiment ne pouvoir ni augmenter les impôts ni limiter les dépenses au titre des services publics dont ils sont responsables aux termes de la Constitution.

Le Sous-comité comprend bien l'argument avancé par certains témoins selon lesquels la fédération canadienne n'a sans doute jamais connu d'équilibre fiscal et que cette notion n'est peut-être pas compatible avec la notion de fédération. Nous estimons néanmoins que l'évolution des arrangements fiscaux conclus entre les gouvernements fédéral et provinciaux ou territoriaux s'est traduite par un déséquilibre fiscal croissant au sein de la fédération. À notre avis, l'actuel déséquilibre fiscal vertical — dont on ne peut mesurer précisément l'ampleur et qui varie selon les provinces ou territoires et évolue avec le temps — est une conséquence directe de la décision prise unilatéralement par le gouvernement fédéral de réduire sa participation financière aux grands programmes sociaux, notamment en matière de santé.

Pour le Sous-comité, les projections présentées dans l'étude du Conference Board du Canada sont convaincantes. Nous croyons que le gouvernement fédéral continuera de dégager des excédents budgétaires et que les gouvernements provinciaux et territoriaux devront faire face à des dépenses au titre des soins de santé, entre autres, qui iront croissant. Il y a donc de toute évidence un problème. Quels que soient les termes utilisés, il est indéniable que le gouvernement fédéral dispose aujourd'hui et disposera dans un avenir prévisible de ressources plus importantes qu'il n'est nécessaire pour assumer ses responsabilités, et que les provinces et territoires seront dans la situation inverse. Il faut donc rééquilibrer la situation. Nous devons agir dès maintenant au nom du contribuable qui doit payer des impôts au niveau fédéral et provincial et qui s'attend, à juste titre, à bénéficier de services publics de grande qualité à ces deux niveaux.

LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL VERTICAL : QUELLES SOLUTIONS?

A. Le point de vue des témoins

Les témoins ont présenté en gros deux solutions pour corriger le déséquilibre fiscal vertical : accroître les transferts pécuniaires du gouvernement fédéral aux administrations provinciales et territoriales ou réduire la marge fiscale du gouvernement fédéral au profit des provinces et territoires — donc transfert de points d'impôt — dans ce second scénario, le gouvernement fédéral partagerait avec les provinces et territoires un pourcentage établi des revenus qu'il tire d'une assiette fiscale précise, ou bien il abaisserait à titre permanent ses taux d'imposition pour accroître la marge fiscale des provinces et territoires de telle sorte que ces derniers puissent accroître les leurs en conséquence, si tel est leur désir.

Les témoins en faveur d'une hausse des transferts pécuniaires du gouvernement fédéral ont signalé qu'il était nécessaire que ce dernier dispose de revenus fiscaux suffisants pour assurer des programmes nationaux de redistribution de la richesse et honorer ses obligations constitutionnelles. M. Boadway préfère l'accroissement des transferts pécuniaires aux transferts de points d'impôt, car, à

son avis, les gouvernements sont essentiellement des institutions de redistribution de la richesse et le gouvernement fédéral applique des politiques qui reflètent ses objectifs d'équité nationale. Pour lui, l'existence d'un impôt fédéral sur le revenu, d'un système d'assurance-emploi et de régimes de pension est la reconnaissance du rôle légitime que joue le gouvernement fédéral pour ce qui est de poursuivre des objectifs de redistribution de la richesse à l'échelle de la nation.

Certains témoins se sont dits opposés aux transferts de points d'impôt, estimant que ceux-ci sont plus avantageux pour les provinces et territoires ayant la meilleure capacité fiscale. Le transfert de points d'impôt conduirait à un régime fiscal plus fragmenté qui favoriserait les provinces et territoires mieux nantis et exacerberait les problèmes de disparité provinciale sur le plan de la capacité fiscale. Plus grande est la marge fiscale des provinces et des territoires, plus forte est l'importance du Programme de péréquation et plus élevé est le coût du Programme pour le gouvernement fédéral. Les points d'impôt sont surtout appréciés des provinces et territoires où les revenus sont relativement élevés; celles dont les résidents ont des revenus relativement faibles devraient accroître leurs taux d'imposition davantage en termes relatifs pour obtenir un montant équivalent de revenus fiscaux grâce à la marge fiscale libérée. Quoi qu'il en soit, la capacité fiscale des provinces et territoires où les revenus sont relativement faibles serait alors relativement moindre, ce qui signifie des droits à péréquation plus importants au bout du compte.

Pour plusieurs témoins, il est plus facile pour le gouvernement fédéral de conserver des normes nationales si une portion substantielle de ses contributions au titre de la santé, de l'éducation postsecondaire et des programmes sociaux se fait sous forme de transferts pécuniaires. C'était l'opinion du premier ministre de la Saskatchewan, selon lequel le Canada est un pays où, que l'on réside en Saskatchewan ou à l'Île-du-Prince-Édouard, on peut s'attendre à avoir raisonnablement accès à un service ou un programme. Et, pour lui, cet accès ne peut être garanti que par des normes nationales dans des domaines comme les soins de santé et non par un transfert de points d'impôt.

Les témoins qui prônaient un transfert de points d'impôt ont soutenu que le système actuel de transferts pécuniaires s'accompagne d'un manque de reddition de comptes, puisqu'un ordre de gouvernement dépense des fonds perçus par un autre ordre. Pour eux, le transfert de marge fiscale aux gouvernements provinciaux et territoriaux afin que ces derniers puissent honorer leurs responsabilités constitutionnelles consoliderait les mécanismes de reddition de comptes au sein de la fédération.

D'après l'Institut C.D. Howe, l'Institut Fraser et le Business Council of British Columbia, dans le système actuel, les contribuables ne savent pas véritablement quel ordre de gouvernement est chargé d'un service public donné et ne savent donc pas à quel ordre de gouvernement demander des comptes. Pour l'Institut

C.D. Howe, la cohérence et la durabilité sont menacées lorsque des provinces ou territoires s'engagent à fournir des services pour lesquels ils n'ont pas réuni le financement nécessaire; parallèlement, le gouvernement fédéral perçoit des revenus et finance des services qu'il n'est pas chargé d'offrir et dont il ne peut garantir la prestation. L'Institut estime que la cohérence et la durabilité sont des résultats probables lorsque les provinces et les territoires assument la responsabilité de la perception des revenus fiscaux d'un montant plus ou moins équivalant à leurs engagements de dépenses et lorsque le gouvernement fédéral adopte le rôle plus limité qui consiste à combler les écarts de capacités des provinces et des territoires de financer les services dont ils sont responsables.

Le transfert de points d'impôt présente, selon des témoins, un autre avantage, puisque sa valeur augmente à mesure que croît l'économie, ce qui se traduit par un financement plus prévisible pour les administrations provinciales et territoriales. De même, en misant moins sur les transferts fédéraux, ces dernières peuvent éviter tout risque de modification unilatérale des arrangements fiscaux.

Le Saskatchewan Institute of Public Policy voit dans le transfert de points d'impôt le dernier moyen efficace pour limiter le recours unilatéral au pouvoir de dépenser fédéral dans les domaines de compétence provinciale et territoriale. Il est d'avis que la marge fiscale occupée actuellement par le gouvernement fédéral est à l'origine du déséquilibre fiscal : il faut donc réduire cette marge fiscale de telle sorte que les deux ordres de gouvernement disposent d'une capacité fiscale leur permettant d'assumer leurs responsabilités constitutionnelles une fois que le Programme de péréquation a égalisé les disparités entre les provinces et territoires.

À propos du pouvoir fédéral de dépenser, le ministre des Finances de la province du Québec a expliqué au Sous-comité qu'en dépensant dans des secteurs comme les services sociaux, les soins de santé, l'éducation postsecondaire et les municipalités, et en créant des conseils ou des institutions qui traitent expressément de questions tombant sous la responsabilité des provinces et territoires, le gouvernement fédéral fausse la prise de décision et les choix budgétaires des administrations provinciales et territoriales. Par conséquent, ce recours unilatéral du gouvernement fédéral à son pouvoir de dépenser doit cesser. C'est également le point de vue qu'a défendu ardemment le Parti Québécois lors de son témoignage devant le Sous-comité.

B. Le point de vue du Sous-comité

Le Sous-comité est bien conscient qu'il n'existe pas de moyens faciles de régler toutes les questions litigieuses que pose un concept aussi complexe que le déséquilibre fiscal vertical. Mais il faut néanmoins trouver une solution et l'on dispose pour ce faire d'un nombre limité d'outils. Que le déséquilibre vertical soit « résolu » par un transfert de marge fiscale du gouvernement fédéral aux administrations provinciales et territoriales ou par une hausse des transferts

pécuniaires, nous estimons qu'il faut, pour l'une ou l'autre solution, accroître considérablement le financement fédéral au titre de l'éducation postsecondaire, de l'aide sociale et des services sociaux.

En 1977, au moment où le financement de base dans le cadre du FPE a remplacé les ententes de partage des coûts pour les soins de santé et l'éducation postsecondaire, la contribution pécuniaire du gouvernement fédéral au titre de l'enseignement postsecondaire et de l'assistance sociale — cette dernière assurée par le Régime d'assistance publique du Canada — représentaient environ 34 p. 100 du coût de ces programmes pour les provinces/territoires, tandis que la contribution pécuniaire du gouvernement fédéral au titre de la santé représentait 25 p. 100 environ de l'ensemble des dépenses admissibles des provinces/territoires au titre de la santé. La valeur des points d'impôt transférés équivalait plus ou moins au quart des dépenses admissibles des provinces/territoires au titre de la santé et de l'éducation postsecondaire.

Dans son rapport intitulé *Guidés par nos valeurs : l'avenir des soins de santé au Canada*, la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada a recommandé qu'au minimum les dépenses futures du gouvernement fédéral au titre de la santé représentent de nouveau à peu près 25 p. 100 des dépenses provinciales et territoriales engagées pour les services assurés par la *Loi canadienne sur la santé*. Grâce à l'Accord des premiers ministres sur le renouvellement des soins de santé conclu en février 2003 et au Plan décennal pour consolider les soins de santé de septembre 2004 des premiers ministres, la contribution totale fédérale en espèces au titre des soins de santé représente aujourd'hui près du quart des dépenses des provinces et territoires à ce titre.

L'appui que fournit en espèces le gouvernement fédéral à l'assistance sociale, les services sociaux et l'enseignement postsecondaire en vertu du TCPS est toutefois beaucoup plus faible. Le Sous-comité croit que le gouvernement fédéral a bonifié son investissement en soins de santé et qu'il doit faire de même pour l'éducation postsecondaire, l'assistance sociale et les services sociaux.

Le Sous-comité estime que la contribution du gouvernement fédéral aux dépenses qu'engagent les provinces et les territoires pour l'éducation postsecondaire, l'assistance sociale et les services sociaux devrait être plus élevée. Il nous semble que le gouvernement fédéral peut se permettre un réinvestissement, surtout si celui-ci est étalé dans le temps. En fait, nous estimons qu'il ne peut pas se permettre de ne *pas* y procéder et qu'il doit effectuer les investissements nécessaires pour la population. C'est pourquoi, le Sous-comité recommande :

RECOMMANDATION 3 :

Que le Transfert canadien en matière de programmes sociaux soit restructuré et comporte deux transferts distincts : un

transfert pour appuyer l'éducation postsecondaire et un autre pour appuyer l'assistance sociale et les services sociaux.

RECOMMANDATION 4 :

Que le transfert en espèces du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux/territoriaux, en vertu de chaque composante restructurée du Transfert canadien en matière de programmes sociaux, soit bonifié de telle sorte que la contribution fédérale atteigne un taux comparable à ce qui fut accordé ces dernières années pour les soins de santé. Cette augmentation devrait être instaurée graduellement sur une période de quatre ans, sans compromettre la politique fédérale actuelle d'équilibre budgétaire.

Le recours unilatéral par le gouvernement fédéral à son pouvoir de dépenser dans des domaines de compétence exclusive des provinces et des territoires aux termes de la Constitution inquiète le Sous-comité. Ce dernier estime que c'est parce qu'il y a déséquilibre fiscal vertical que le gouvernement fédéral peut intervenir unilatéralement dans de tels champs comme l'infrastructure, l'éducation et les collectivités. Cette intervention fausse la prise de décisions stratégiques des provinces et des territoires et crée une incertitude — et peut-être même des pressions d'ordre budgétaire — pour ceux-ci si le gouvernement fédéral décidait de réduire son appui. Éliminer le déséquilibre fiscal vertical de la manière que nous recommandons réduirait les possibilités d'une telle intervention de la part du fédéral.

LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL HORIZONTAL : DÉFINITION ET AMPLEUR

A. Le point de vue des témoins

Les témoins ayant comparu devant le Sous-comité étaient unanimes pour ce qui est du déséquilibre fiscal horizontal : il existe bel et bien et son redressement est la raison justifiant le Programme de péréquation et la Formule de financement des territoires. Un certain nombre de témoins ont expliqué que, dans une fédération, certaines régions seront toujours plus riches que d'autres. On nous a rappelé que le principe fondamental du Programme de péréquation se trouve au paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle*, selon lequel des paiements de péréquation sont versés aux gouvernements provinciaux afin que ceux-ci disposent des revenus nécessaires pour fournir des services publics d'un niveau raisonnablement comparable à des niveaux d'imposition raisonnablement comparables. Nos témoins se sont dits en faveur du maintien de ce principe fondamental.

Pour d'autres toutefois, il est inquiétant que les disparités économiques et budgétaires des provinces aillent croissant, et non l'inverse. De l'avis de plusieurs,

notamment le Caledon Institute of Social Policy et le chef du Parti libéral du Manitoba, le déséquilibre fiscal au Canada est horizontal — donc entre les provinces — plutôt que vertical — entre les gouvernements fédéral et provinciaux. On a expliqué au Sous-comité que le déséquilibre fiscal horizontal est une question importante pour le pays et qu'un Programme de péréquation adéquat est un bon outil pour corriger ce déséquilibre. Richard Bird, professeur à l'Université de Toronto, a fait remarquer que, même si le Programme de péréquation n'uniformise pas les règles du jeu, il fait en sorte qu'aucune province ne se trouve complètement isolée. Pour lui, le Programme constitue une assise grâce à laquelle toutes les provinces peuvent se livrer une juste concurrence et représente, dans une certaine mesure, le ciment qui unit le pays. Il a toutefois indiqué qu'y recourir à mauvais escient ou trop souvent pourrait avoir l'effet inverse.

De nombreux témoins, notamment les ministres des Finances des provinces de l'Ontario, du Manitoba et du Québec, ont fait savoir au Sous-comité que le nouveau cadre de la péréquation adopté en octobre 2004 ne nivelle plus les capacités fiscales des provinces (voir graphique 7). Il semblerait que, avec ce nouveau cadre, la capacité fiscale de certaines provinces bénéficiant de paiements de péréquation dépasse celle d'autres provinces qui n'en bénéficient pas.

B. Le point de vue du Sous-comité

Le Sous-comité reconnaît l'existence de déséquilibres fiscaux horizontaux entre les provinces/territoires et appuie totalement la Formule de financement des territoires et le paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle*, selon lequel :

> Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable.

Nous estimons que le Programme de péréquation et la Formule de financement des territoires jouent un rôle indispensable dans la fédération canadienne et contribuent à faire en sorte que chaque Canadien — où qu'il vive — peut recevoir des niveaux analogues de services publics de son gouvernement provincial/territorial pour un niveau de fiscalité analogue. Nous sommes d'avis que la redistribution des revenus des provinces/territoires les mieux nantis aux provinces/territoires moins riches est un rôle fondamental du gouvernement fédéral. Qui plus est, les paiements inconditionnels accordés dans le cadre du Programme de péréquation et de la Formule de financement des territoires permettent au gouvernement fédéral d'assumer ses responsabilités en matière de redistribution de la richesse sans intervenir dans les domaines de compétence des provinces/territoires.

LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL HORIZONTAL : QUELLES SOLUTIONS?

A. Le point de vue des témoins

Certains témoins jugent que le nouveau cadre de la péréquation devrait être abandonné. Luc Godbout, professeur à l'Université de Sherbrooke, estime, par exemple, que ce nouveau cadre éloigne encore plus la péréquation de son objectif constitutionnel. De plus, l'ensemble des droits à péréquation étant préétablis, le plancher — appuyé par certains — pourrait également être perçu comme un plafond; quoiqu'il en soit, les droits ne sont nullement basés sur un véritable écart de capacité fiscale entre les provinces. M. Godbout a ajouté que l'indexation annuelle de 3,5 p. 100, qui peut sembler attrayante, est néanmoins inférieure aux taux de croissance des revenus fédéraux, des dépenses fédérales et du PIB. Il estime qu'à long terme l'ampleur relative des paiements de péréquation ne peut que diminuer. Le ministre des Finances de la province du Manitoba et l'Atlantic Provinces Economic Council ont fait valoir le même argument.

Un certain nombre de témoins, notamment le chef du Parti de la Saskatchewan, ont prôné une réforme du Programme de péréquation auprès du Sous-comité. M. Bird, professeur d'université, estime pour sa part que la formule de péréquation, ainsi que les arrangements connexes, doivent faire l'objet d'un examen. Quant au premier ministre de la Saskatchewan, il a recommandé un examen complet du Programme de péréquation et d'autres moyens de corriger les disparités fiscales des provinces.

L'idée de réforme a suscité un appui massif, quoique les témoins ne se soient pas entendus sur la manière de procéder. L'une des solutions les plus souvent proposées était le rétablissement de la norme des 10 provinces pour le calcul de la capacité fiscale moyenne, qui, de l'avis des témoins, serait plus équitable. La plupart des gouvernements provinciaux et d'autres témoins, comme le chef du Parti conservateur du Manitoba et le chef de l'Action démocratique du Québec, ont fait valoir que la décision prise unilatéralement par le gouvernement fédéral en 1982 d'utiliser la norme des cinq provinces pour établir la capacité fiscale moyenne a diminué artificiellement les droits à péréquation des provinces bénéficiaires. On a également expliqué au Sous-comité qu'un retour à la norme des 10 provinces réduirait l'instabilité des droits à péréquation, qui sont aujourd'hui touchés de manière disproportionnée par la plus ou moins bonne tenue de l'économie ontarienne et que seule la norme des 10 provinces est absolument conforme au paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle*.

Les témoins ont présenté des points de vue divergents à propos de l'inclusion — ou de l'exclusion — des revenus tirés des ressources non renouvelables dans le calcul de la capacité fiscale. Pour certains, toutes les sources de revenus provinciaux — sans exception — doivent être prises en compte dans ce calcul. M. Boadway, professeur d'université, et l'ancien directeur de la Direction des

finances intergouvernementales de la province du Manitoba, par exemple, ont fait valoir que le paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle* ne peut être entièrement respecté si les revenus tirés de ressources non renouvelables sont exclus des calculs. On nous a dit que l'objectif du Programme de péréquation, établi dans la *Loi constitutionnelle*, est l'égalisation de la capacité fiscale des provinces. Pour certains témoins, si le gouvernement fédéral souhaite poursuivre d'autres objectifs stratégiques dans une province, comme encourager le développement économique, il a d'autres moyens à sa disposition que le Programme de péréquation.

Certains témoins se sont dits de l'avis contraire et ont préconisé d'exclure les revenus tirés des ressources non renouvelables dans le calcul de la capacité fiscale, puisqu'il y a une différence fondamentale entre les ressources non renouvelables, qui diminuent de façon permanente après l'extraction, et les autres sources de revenus des pouvoirs publics, qui sont permanentes et renouvelables. Le premier ministre de la Saskatchewan a ajouté que sa province est injustement traitée, les provinces de Terre-Neuve-et-Labrador et de Nouvelle-Écosse ayant conclu des ententes concernant leurs ressources extracôtières selon lesquelles les revenus tirés du pétrole et du gaz ne seront pas pris en compte dans le calcul de leur capacité fiscale. La Saskatchewan est injustement traitée, de l'avis de son premier ministre, car chaque dollar de revenus tirés de ses ressources non renouvelables en pétrole et en gaz se traduit par une réduction d'au moins autant de ses droits à péréquation. Le chef du Parti de la Saskatchewan a soulevé le même point.

Tom Courchene, professeur à l'Université Queen's, a proposé une variante de la norme des 10 provinces comportant au moins certains revenus provenant de toutes les sources. Il a expliqué que le rétablissement de la norme des 10 provinces aboutirait à de fortes augmentations des droits à péréquation, essentiellement en raison des revenus pétroliers et gaziers de l'Alberta; or ces revenus ne contribuent pas véritablement aux revenus du gouvernement fédéral. Ils constituent une source de revenus exclusivement provinciale et le gouvernement fédéral ne peut imposer de redevance sur les ressources. M. Courchene a proposé que l'on adopte la norme des 10 provinces et que l'on inclue dans la formule de péréquation toutes les sources de revenus non tirés de ressources naturelles et 25 p. 100 des revenus tirés de l'énergie.

Plusieurs témoins ont soutenu que la formule de péréquation est trop complexe, et ne peut être comprise que par un petit nombre d'experts et devrait donc être simplifiée.

Enfin, plusieurs témoins ont fait observer que le Programme de péréquation compte parmi l'éventail d'outils que le gouvernement fédéral peut utiliser pour réduire les disparités de capacité fiscale entre les provinces sur le plan de la capacité fiscale. Ils ont expliqué que les programmes et investissements fédéraux

conçus pour encourager le développement économique dans les provinces moins nanties contribuent, par exemple, à réduire les disparités fiscales et économiques. M. Boadway a aussi signalé que les transferts fédéraux au titre des programmes de santé et des programmes sociaux sont des mécanismes de péréquation efficaces, puisque le gouvernement fédéral perçoit des revenus à l'échelle nationale et les redistribue également aux provinces et territoires en fonction de leur population.

Le Sous-comité a entendu divers points de vue sur le groupe d'experts établi dans le nouveau cadre pour la péréquation et la Formule de financement des territoires. Plusieurs témoins se sont dits inquiets du processus de nomination des membres de ce groupe et certains ont fait remarquer que quelques candidats n'ont pas l'expertise voulue dans le domaine de la péréquation ou ont déjà exprimé un parti pris au sujet du Programme. Quelques témoins ont soulevé le fait que les provinces et les territoires n'étaient pas représentés au sein du groupe et que ce dernier avait un mandat trop limité et qu'il devrait aussi être chargé d'examiner le bien-fondé du facteur de progression de 3,5 p. 100.

D'autres témoins étaient davantage en faveur du groupe d'experts et de son travail. Ils espéraient que ce dernier serait en mesure de recommander une solution à long terme, bien que l'on se soit inquiété du fait que le gouvernement fédéral n'est pas tenu d'en adopter les recommandations.

B. Le point de vue du Sous-comité

Le Sous-comité partage l'opinion des témoins pour lesquels le nouveau cadre de péréquation et de la Formule de financement des territoires — en particulier le facteur de progression de 3,5 p. 100 — ne permet pas au gouvernement fédéral d'assumer pleinement le rôle de redistribution de la richesse que lui confère la *Loi constitutionnelle* et ne contribue pas à une égalisation de la capacité fiscale des provinces/territoires. À la lumière des divers témoignages concernant le Programme de péréquation et la façon dont celui-ci devrait être réformé, nous sommes convaincus que — indépendamment de l'examen du groupe d'experts —il faut revoir en profondeur le Programme de péréquation et le réformer au besoin. En conséquence, nous sommes dans l'attente des conclusions au sujet du Programme de péréquation et de la Formule de financement des territoires qui seront présentées dans le prochain rapport du comité consultatif du Conseil de la fédération sur le déséquilibre fiscal.

CONCLUSION

Comme on a pu le constater, la majorité des témoins entendus par le Sous-comité croient qu'il existe un déséquilibre dans la fédération canadienne et qu'un équilibre doit être trouvé. Il y a un déséquilibre fiscal vertical, et le nouveau cadre pour la péréquation et la formule de financement des territoires ne règle pas

véritablement le déséquilibre fiscal horizontal. Le gouvernement fédéral perçoit plus de revenus fiscaux qu'il ne lui en faut pour s'acquitter de ses obligations constitutionnelles, et les provinces et territoires n'en ont pas assez pour s'acquitter de leurs responsabilités.

Le Sous-comité a déjà défini un certain nombre de principes que les arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux-territoriaux devraient respecter : adéquation, durabilité, équité, transparence, imputabilité et compatibilité avec les responsabilités constitutionnelles. Nous croyons que tout changement apporté aux arrangements fiscaux de la fédération doit — sans exception — respecter ces principes.

Tous les citoyens veulent et méritent des services publics de grande qualité, et veulent en profiter sans payer des impôts excessifs. Souvent, le contribuable voit l'ensemble des taxes qu'il paie et ne fait pas la distinction entre l'impôt payé au fédéral, celui payé à la province ou au territoire, et les services publics fournis par chaque ordre de gouvernement. De l'avis du Sous-comité, cette situation engendre un manque de transparence et d'imputabilité; nous croyons que ces principes seraient renforcés si le gouvernement fédéral et les provinces et territoires engageaient des dépenses dans leurs domaines de compétence respectifs, tel que définis dans la *Loi constitutionnelle*, ce qui constitue un troisième principe. De plus, ces deux principes que sont la transparence et l'imputabilité seraient améliorées si le Transfert canadien en matière de programmes sociaux était divisé en deux parties : l'éducation postsecondaire, et l'aide sociale et les services sociaux. Ces changements permettraient de respecter deux des six principes que nous jugeons importants.

En outre, le Sous-comité croit que les trois autres principes — adéquation, durabilité et équité — seraient respectés par un examen continu de la capacité fiscale des provinces et des territoires et un examen du niveau des transfert fédéraux requis pour que les citoyens du Canada bénéficient de services publics de première qualité. Comme les arrangements ponctuels peuvent nuire à ces principes, qu'ils sont déstabilisants et qu'ils faussent la prise de décisions des provinces/territoires, nous croyons que le gouvernement fédéral ne devrait pas conclure d'accords bilatéraux avec les provinces ou les territoires. En fait, pour l'avenir de la fédération — et dans l'intérêt du contribuable unique — il faut une approche globale en matière d'arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux/territoriaux qui réponde aux besoins de tous.

Le Sous-comité reconnaît également la valeur des témoignages du ministère des Transports de la Colombie-Britannique sur le déséquilibre dans l'infrastructure des transports, de l'Union des producteurs agricoles et du premier ministre de la Saskatchewan sur le soutien à l'agriculture, et d'un certain nombre de témoins sur le déséquilibre entre les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux. Des arguments valables ont été présentés sur chacune de ces questions, mais nous ne

formulerons pas de recommandation à cet égard, l'objet de notre rapport étant quelque peu différent. Toutefois, nous invitons les parties concernées à prendre des mesures dans leur secteur pour contribuer à la prospérité du Canada.

Le Sous-comité croit que l'application complète et rapide de ses recommandations aurait de nombreux avantages : la fédération retrouverait l'équilibre dont elle a besoin; les six grands principes de transparence, d'imputabilité, de responsabilité constitutionnelle, d'adéquation, de durabilité et d'équité seraient respectés; et des mesures seraient prises dans l'intérêt du contribuable unique. Le déséquilibre fiscal existe. Il est urgent de retrouver un équilibre. C'est le moment d'agir.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1 :

Que sur une base triennale, le Comité permanent des Finances de la Chambre des communes, en collaboration avec le Conseil de la Fédération, procède à un examen de l'évolution de la capacité fiscale relative du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux afin que chaque ordre de gouvernement puisse s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles. Suivant cet examen, le Comité devra faire rapport à la Chambre des communes.

RECOMMANDATION 2 :

Que le gouvernement fédéral adopte des mesures d'ensemble pour répondre aux besoins des provinces et territoires dans le cadre d'accords fédéraux-provinciaux/territoriaux et minimise l'usage d'accords ponctuels avec les gouvernements des provinces et territoires.

RECOMMANDATION 3 :

Que le Transfert canadien en matière de programmes sociaux soit restructuré et comporte deux transferts distincts : un transfert pour appuyer l'éducation postsecondaire et un autre pour appuyer l'assistance sociale et les services sociaux.

RECOMMANDATION 4 :

Que le transfert en espèces du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux/territoriaux, en vertu de chaque composante restructurée du Transfert canadien en matière de programmes sociaux, soit bonifié de telle sorte que la contribution fédérale atteigne un taux comparable à ce qui fut accordé ces dernières années pour les soins de santé. Cette augmentation devrait être instaurée graduellement sur une période de quatre ans, sans compromettre la politique fédérale actuelle d'équilibre budgétaire.

ANNEXE A
SOURCES DE REVENUS INCLUSES DANS LE CALCUL DU RÉGIME FISCAL REPRÉSENTATIF

1. Impôt sur le revenu des particuliers
2. Impôt sur le revenu tiré d'une entreprise
3. Impôt sur le capital
4. Taxes de vente générales et diverses
5. Taxe sur le tabac
6. Taxe sur l'essence
7. Taxe sur le carburant diesel
8. Immatriculation des véhicules automobiles non commerciaux
9. Immatriculation des véhicules automobiles commerciaux
10. Taxe sur la vente de boissons alcooliques
11. Primes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie
12. Taxe sur les pistes de course
13. Exploitations forestières
14. Nouveau pétrole
15. Ancien pétrole
16. Pétrole lourd
17. Pétrole obtenu par des opérations minières
18. Pétrole de troisième niveau (léger et moyen)
19. Pétrole de troisième niveau (lourd)
20. Gaz naturel
21. Cessions de concessions de la Couronne
22. Autres revenus tirés du pétrole et du gaz
23. Minéraux
24. Location d'énergie hydroélectrique
25. Primes d'assurance
26. Impôts sur la masse salariale
27. Taxes foncières provinciales et locales
28. Vente de billets de loterie
29. Autres jeux de hasard
30. Impôts, taxes et revenus provinciaux et locaux divers
31. Revenus partagés — activités extracôtières (Terre-Neuve-et-Labrador)
32. Revenus partagés — activités extracôtières (Nouvelle-Écosse)
33. Revenus partagés — dividendes sur actions privilégiées

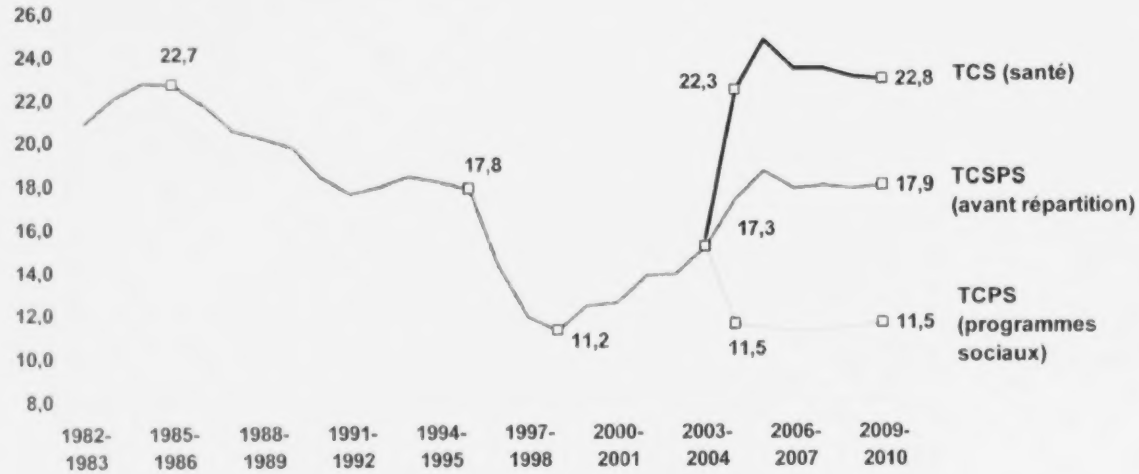
Source : Ministère des Finances, *Péréquation pour les provinces*, février 2004.

ANNEXE B
GRAPHIQUE 12

La contribution fédérale représente 22,3 % des dépenses de santé et 11,5 % des autres programmes sociaux

Contribution du gouvernement fédéral en proportion des dépenses des provinces pour la santé et les programmes sociaux

(en pourcentage)



Source: Mémoire du ministre des Finances du Québec présenté au Sous-comité sur le déséquilibre fiscal du Comité permanent des finances de la Chambre des communes le 11 avril 2005.

ANNEXE C
LISTE DES TÉMOINS

LE VENDREDI 18 FÉVRIER 2005
HALIFAX (N-É.)
Séance n° 4

Atlantic Institute for Market Studies
Brian Lee Crowley, économiste

Conseil économique des provinces de l'Atlantique
David Chaundy, économiste principal

Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard
L'hon. Mitchell Murphy, trésorier provincial
John Palmer, directeur, Économie et statistiques, relations fédérales fiscales

LE VENDREDI 11 MARS 2005
TORONTO (ONT.)
Séance n° 5

Parti Progressiste Conservateur de l'Ontario
John Tory, chef

Université de Toronto
Prof. Richard Bird, Programme international de la fiscalité, Joseph L. Rotman School of Management

Association canadienne d'études fiscales
David Perry, associé principal de recherche

Gouvernement de l'Ontario
L'hon. Greg Sorbara, ministre des finances
Mike Colle, député, Eglinton-Lawrence et adjoint parlementaire au ministre des Finances

Ministère des Finances
Colin Andersen, sous-ministre
John Whitehead, directeur, direction de l'impôt sur le revenu des particuliers et des accords fiscaux, Bureau du budget et de la fiscalité

Séance n° 6

Assemblée législative de l'Ontario
Michael Prue, député, Critique des Finances, Nouveau Parti démocratique

Institut C.D. Howe
Finn Poschmann, directeur associé de la recherche

LE LUNDI 21 MARS 2005
REGINA (SASK.)
Séance n° 7

Gouvernement de la Saskatchewan
L'hon. Lorne Calvert, premier ministre
Dan Perrins, sous-ministre du premier ministre
Ron Styles, sous-ministre des finances

Assemblée législative de la Saskatchewan
Brad Wall, MLA, chef de l'Opposition officielle (Saskatchewan Party Caucus)
Ken Cheveldayoff, MLA
Iain Harry, directeur, Élaboration des politiques, (Saskatchewan Party Caucus)

Séance n° 8

Saskatchewan Institute of Public Policy
Ian Peach, directeur

LE LUNDI 4 AVRIL 2005
VICTORIA (C.-B.)
Séance n° 9

L'Institut Fraser

Fred McMahon, directeur, Centre pour les questions de globalisation

Niels Veldhuis, analyste principal

À titre personnel

Prof. Rod Dobell, professeur émérite de politique publique, University of Victoria

Business Council of British Columbia

Jock Finlayson, vice-président-directeur, Politiques

Gouvernement de la Colombie-Britannique

Dan Doyle, sous-ministre, Transports

LE MERCREDI 6 AVRIL 2005
OTTAWA (ONT.)
Séance n° 10

Conference Board du Canada

Paul Darby, chef économiste adjoint

Caledon Institute of Social Policy

Michael Mendelson, analyste de politique

Centre canadien de politiques alternatives

Hugh Mackenzie, associé en recherche

LE LUNDI 11 AVRIL 2005
QUÉBEC (QC.)
Séance n° 11

Centrale des syndicats du Québec

Pierre Séguin, vice-président

Pierre Beaulne, économiste

À titre personnel

Prof. Luc Godbout, professeur de politique fiscale, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke

Karine Dumont, chercheure, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke

Gouvernement du Québec

Michel Audet, député et ministre des Finances

Bernard Turgeon, sous-ministre associé, ministère des Finances

Patrick Déry, directeur, Direction des relations fédérales provinciales, ministère des Finances

Jean Séguin, attaché politique, Cabinet du ministre des finances

Benoît Pelletier, député et ministre des Affaires intergouvernementales canadiennes

Camille Horth, secrétaire général associé, secrétariat aux Affaires Intergouvernementales canadiennes

Yves Castonguay, secrétaire adjoint, Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes

Assemblée nationale du Québec

Mario Dumont, député et chef de l'Action démocratique du Québec

Marc Picard, député et porte-parole de l'Action démocratique du Québec

Union des producteurs agricoles du Québec

Laurent Pellerin, président

Serge Lebeau, conseiller principal en commerce international et directeur adjoint, Direction recherches et politiques agricoles

Séance n° 12

Conseil du patronat du Québec

Gilles Taillon, président

Fédération étudiante universitaire du Québec

Guillaume Lavoie, vice-président, Affaires internationales et fédérales

Assemblée nationale du Québec

François Legault, député et porte-parole de l'opposition officielle en matière de développement économique et de finances (Parti Québécois)

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

Pierre Dupuis, vice-président
Monique Audet, conseillère

À titre personnel

Lea-Cadieux Mathieu
Pierre Laval Mathieu

LE MERCREDI 13 AVRIL 2005
OTTAWA (ONT.)
Séance n° 13

Queen's University

Prof. Robin Boadway, sir Edward Peacock, professeur de théorie économique, membre de l'Institut des relations intergouvernementales

Prof. Ronald Watts, principal émeritus, professeur émeritus des études politiques, membre de l'Institut des relations intergouvernementales

LUNDI, LE 18 AVRIL 2005
WINNIPEG (MAN.)
Séance n° 14

Gouvernement du Manitoba

L'hon. Greg Selinger, ministre des finances

Ewald Boschmann, sous-ministre des Finances

Jim Eldridge, conseiller spécial pour les relations intergouvernementales

Assemblée législative du Manitoba

Jon Gerrard, MAL et chef de l'opposition (Parti libéral)

Stuart Murray, MAL et chef de l'opposition officielle, Parti progressiste conservateur

Gerald Hawranik, porte-parole en matières financières, Parti progressiste conservateur

Séance n° 15

À titre personnel

Vic Schroeder

Ronald Neumann, ACDI conseiller pour le ministère des Finances et pour la planification économique

Prof. Paul Thomas, professeur Duff Roblin de Gouvernement, Université du Manitoba, St. John's College

MERCREDI, LE 4 MAI 2005
OTTAWA (ONT.)
Séance n° 16

Queen's University

Prof. Thomas Courchene, Jarislowski Deutsch, professeur de politique économique et financière, Chercheur principal, Institut de recherche en politiques publiques

Prof. Harvey Lazar, directeur, Institut des relations intergouvernementales, School of Policy Studies

Un exemplaire du procès-verbal du Comité (*Réunion n° 66*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Massimo Pacetti, député

Comité permanent des finances
Parti conservateur du Canada :
La seule solution fédéraliste au déséquilibre fiscal
Opinion complémentaire du Sous-comité sur le déséquilibre fiscal

Rona Ambrose, députée
Edmonton-Spruce Grove

Juin 2005

Les arrangements fédéraux-provinciaux en matière fiscale jouent un rôle fondamental dans la prestation des programmes les plus prioritaires pour les Canadiens, c'est-à-dire ceux qui touchent à la santé, à l'éducation et aux services sociaux. Or l'approche adoptée par les libéraux n'a fait qu'éroder le tissu social et politique du pays, menaçant le financement futur des programmes sociaux et mettant en danger le fédéralisme.

Le Parti conservateur du Canada estime que toute solution proposée au déséquilibre fiscal et tout changement à la formule de péréquation doivent respecter les principes suivants :

- **leadership dans une optique nationale et fédéraliste;**
- **collaboration, de sorte que les modifications à la formule de péréquation ou les propositions visant à corriger le déséquilibre fiscal soient faites en consultation avec les provinces et les municipalités;**
- **droit de tous les Canadiens à des soins de santé, une éducation et des services sociaux de qualité, où qu'ils vivent;**
- **égalité de toutes les provinces;**
- **respect des besoins uniques du Québec au sein d'un fédéralisme coopératif;**
- **le plus important programme national du Canada, la péréquation, devrait servir à ce pourquoi il a été créé, c'est-à-dire permettre l'entraide en cas de besoin.**

La majorité des témoins ont déclaré clairement que le déséquilibre fiscal vertical et le déséquilibre fiscal horizontal (péréquation) sont mal gérés par le

gouvernement fédéral. Pour bon nombre, le déséquilibre fiscal nuit aux provinces et aux municipalités, dont la majorité peine pour répondre aux besoins en services clés de leurs citoyens.

> *« Le Nouveau-Brunswick se trouve face à un déséquilibre structurel grave, […] il devra faire face à des déficits de plus en plus importants [… et] risque d'avoir de la difficulté tout au long de la prochaine décennie, mais […] il fera face à des déficits sans cesse croissants par la suite, en grande partie à cause de ses dépenses en soins de santé de plus en plus importantes attribuables principalement au vieillissement de sa population ».* David Chaundy (économiste principal, Conseil économique des provinces de l'Atlantique)

> *« […] si nous n'arrivons pas à véritablement aborder les dossiers importants, en particulier celui de la santé, c'est en raison du déséquilibre fiscal au Canada… »* Fred McMahon (directeur, Centre pour les questions de globalisation, Institut Fraser)

Le Parti conservateur est d'accord avec la conclusion présentée dans le rapport majoritaire du Sous-comité sur le déséquilibre fiscal, à savoir qu'il y a déséquilibre fiscal et que cela représente un problème croissant pour tous les ordres de gouvernement. Le Parti conservateur, le parti néodémocrate et le Bloc québécois ont convenu unanimement d'un certain nombre de recommandations.

À notre avis, toutefois, le rapport ne propose pas suffisamment de solutions concrètes au déséquilibre fiscal tant horizontal que vertical. Le présent rapport complémentaire porte sur un certain nombre de points importants omis dans le rapport principal et illustre les solutions du Parti conservateur aux défis que pose le fédéralisme fiscal.

Le Parti conservateur reconnaît depuis longtemps l'existence d'un déséquilibre fiscal et les problèmes que présente la formule de péréquation. Nous reconnaissons que l'écart fiscal entre le gouvernement fédéral, qui dégage une fois encore un excédent sans précédent, et les provinces, qui font l'objet de pressions croissantes sur le plan fiscal pour fournir des services sociaux clés, est perpétué par l'incapacité des libéraux à structurer une vision nationale pour le fédéralisme fiscal.

Pressés d'acheter des votes avant les prochaines élections générales, les libéraux ont abandonné tout engagement envers des négociations multilatérales, n'ont tenu aucun compte de la nécessité d'un fédéralisme fiscal coopératif marqué par une approche globale et ont mis en péril d'importants programmes sociaux.

La solution que présentent les libéraux au déséquilibre fiscal est toujours de nier l'existence du phénomène et mise sur l'expédient que constitue un fédéralisme de bric à brac. Au nom d'impératifs politiques, les libéraux ont abandonné le

fédéralisme fiscal en signant une série d'ententes parallèles et d'accords bilatéraux sans vision nationale.

En signant ces accords bilatéraux ponctuels avec les provinces en dehors du cadre fiscal que constitue le programme de péréquation, les libéraux sapent la péréquation, programme national *le plus essentiel aux Canadiens*.

En abusant du pouvoir de dépenser fédéral, en ne respectant pas la constitution et en entamant de manière injuste et inégale des négociations avec les provinces, les libéraux ont créé un climat de méfiance entre tous les ordres de gouvernement et tourné le dos au fédéralisme coopératif. Les libéraux ont créé une confrontation entre provinces, entre Canadiens. En négligeant le déséquilibre fiscal émergeant entre provinces et municipalités et les pressions croissantes qui s'exercent sur les provinces et les municipalités afin qu'elles fournissent des services sociaux clés, les libéraux ont créé une confrontation entre villes et provinces, entre maires et premiers ministres.

Le Parti conservateur estime que rien n'est plus canadien que l'entraide entre voisins et que, de l'avis de la population, le programme de péréquation devrait exister pour que chacun, où qu'il vive, puissent compter sur des services sociaux, des services éducatifs et des soins de santé de qualité.

La proposition du NPD concernant le déséquilibre fiscal est trop simpliste puisqu'elle suppose qu'une hausse des transferts fédéraux règlera les préoccupations des provinces et des municipalités. Or, on ne peut régler le problème en injectant davantage de fonds car cela ne répond pas à la nécessité d'accroître la reddition de compte et la transparence pour ce qui est des mécanismes de transfert fédéral. De plus, le NPD rejette le désir du Québec de jouir de davantage de souplesse et d'autonomie au sein de la fédération.

Ce que propose le Bloc québécois pour résoudre la question du déséquilibre fiscal est inacceptable car cela exclut la nécessité d'une approche nationale et globale au problème du fédéralisme fiscal. Toute solution à un problème national proposée dans une espèce de vide ne constitue pas une solution adaptée au Québec ou au reste du Canada. Toutes les provinces doivent être traitées également et les besoins uniques du Québec sont facilement pris en compte dans une fédération de collaboration et ne feront que consolider le fédéralisme canadien.

Après avoir étudié les témoignages présentés au Sous-comité sur le déséquilibre fiscal, le Parti conservateur a réuni un certain nombre de recommandations visant à corriger les déséquilibres fiscaux tant vertical qu'horizontal (péréquation).

Déséquilibre fiscal horizontal — Péréquation

Le Parti conservateur est d'accord avec la définition que le rapport donne de la péréquation et les problèmes que rencontre actuellement le programme, mais, à son avis, les auteurs du rapport n'ont pas suffisamment souligné l'importance du programme sur le plan de l'édification de la nation. La péréquation vise à réduire les disparités fiscales entre provinces et à assurer que les « gouvernements provinciaux ont suffisamment de revenus pour offrir les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable »; le Parti estime qu'il est important de mettre en place un programme de péréquation solide et efficace pour que les provinces puissent croître et prospérer.

Le Parti conservateur est heureux des modifications à l'Accord atlantique, qu'il a encouragées, et en vertu desquelles Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse peuvent désormais conserver la totalité de leurs revenus pétroliers et gaziers et de leurs paiements de péréquation jusqu'en 2012. Il estime néanmoins que cette entente revient à admettre que les méthodes de transfert utilisées par les libéraux laissaient à désirer et que cette entente n'aurait pas été nécessaire si le Parti libéral avait adopté une approche plus globale pour modifier la formule de péréquation. La majorité des témoins ont dit estimer que les ententes parallèles ponctuelles ne sont pas un bon moyen de corriger le déséquilibre fiscal.

> *« […] si on se fie à l'expérience d'autres pays, tenter de régler ce genre de problèmes par l'entremise de mesures ponctuelles, qu'il s'agisse d'ententes séparées ou autres, est très dangereux »* M. Ronald Watts (professeur émérite d'études politiques, Principal Emeritus, Institut des relations intergouvernementales, Queen's University)

> *« À mon avis, les ententes particulières ont créé de très graves problèmes. Toutes les provinces veulent signer leur propre entente. Toutes ont concocté leur propre argumentaire pour justifier qu'elles en avaient besoin. Nous assistons à des querelles et à des duels à n'en plus finir. Le sens d'une citoyenneté partagée s'effrite peu à peu […] »* L'hon. Greg Selinger (ministre des Finances, gouvernement du Manitoba)

Pour le Parti conservateur, toute modification doit être apportée de manière à être bénéfique pour l'ensemble des provinces et à tenir compte de son éventuelle incidence à long terme. Nous soulignons également le fait que les récentes ententes distinctes conclues dans le but de résoudre des inégalités n'ont fait qu'en créer d'autres encore plus manifestes entre les provinces. Ces ententes déstabilisent la fédération et créent une situation qui ne fait que susciter des rivalités entre les provinces.

Le Parti conservateur du Canada recommande au gouvernement fédéral de ne modifier la formule de péréquation qu'avec la participation de toutes les provinces de sorte que celles-ci soient traitées sur un pied d'égalité et avec justice.

Le Parti conservateur est d'avis que le gouvernement fédéral doit faire en sorte qu'aucune province ne soit défavorisée par des changements apportés à la formule de péréquation. Il croit également que la péréquation devrait être le principal véhicule d'un financement de redistribution.

Comme nous l'avons déjà dit, un certain nombre de provinces, dont la Saskatchewan, ont demandé à conclure une entente semblable à celle signée avec Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse.

> *« Permettez-nous de conserver les recettes tirées de la mise en valeur de nos ressources énergétiques pour qu'il nous soit possible de les réinvestir [...]. Ne les traitez pas comme des sources de revenu ordinaires, car il y a une différence fondamentale entre les ressources non renouvelables, qui s'épuisent de façon permanente après leur extraction, et les autres recettes de la province, qui sont permanentes et renouvelables. »*
> L'hon. Lorne Calvert (Premier ministre de la Saskatchewan)

Certains témoins ont aussi fait savoir que la formule de péréquation doit être reformulée. Il faut s'attaquer à un certain nombre de questions, notamment l'incidence du plafond/plancher énoncé dans le nouveau cadre de la péréquation conclu en octobre 2004 et le traitement des revenus provenant de ressources naturelles dans le cadre fiscal de la péréquation. Par conséquent,

Le Parti conservateur du Canada recommande que l'on retire de la formule de péréquation les revenus tirés de ressources naturelles non renouvelables, de manière à encourager la croissance économique des secteurs axés sur les ressources non renouvelables au pays.

Le Parti conservateur du Canada recommande au gouvernement fédéral d'adopter une approche multilatérale pour l'examen du déséquilibre fiscal horizontal et du cadre de péréquation. En misant sur le cadre et les ressources déjà établis par les provinces par l'intermédiaire du Conseil de la fédération, nous appuyons la mise sur pied d'un processus de consultation auquel participeraient des représentants du gouvernement fédéral et des municipalités.

Déséquilibre fiscal vertical

La plupart des gouvernement provinciaux ont déclaré clairement qu'il leur est de plus en plus difficile, en raison du déséquilibre fiscal vertical, d'effectuer une planification financière à long terme et de garantir la survie des programmes sociaux et des soins de santé essentiels. En outre, pour un certain nombre de témoins, compter sur les transferts fédéraux pour assurer le fédéralisme fiscal s'est traduit par un manque de transparence et de reddition de comptes, à telle enseigne que le contribuable ne sait quel ordre de gouvernement est responsable de la majorité des programmes.

> *« La cohérence et la durabilité sont menacées lorsque les provinces s'engagent à offrir des services pour lesquels elles ne perçoivent pas les fonds requis, et que le gouvernement fédéral perçoit de l'argent pour fournir des services qu'il n'est pas chargé d'offrir et dont il ne peut garantir la prestation. Cependant, la cohérence et la durabilité sont des résultats probables lorsque les provinces assument la responsabilité de percevoir des recettes fiscales qui correspondent approximativement à leurs engagements de dépenses, et lorsque le gouvernement fédéral adopte le rôle plus limité consistant à combler les écarts entre les capacités des provinces de financer des services dont la charge leur incombe. »* M. Finn Poschmann (à titre personnel)

> *« Je dirais par contre que la plus grosse faille du régime actuel de paiements de transferts intergouvernementaux au Canada n'est pas l'existence réelle ou non d'un déséquilibre fiscal, mais plutôt l'impact qu'a le régime sur la transparence et la reddition de comptes. »* M. Jock Finlayson (vice-président directeur, Politiques, Business Council of British Columbia)

Le Parti conservateur du Canada recommande que le gouvernement fédéral étudie à fond toutes les assiettes fiscales et ses mécanismes de transfert fiscal et envisage de transférer un niveau approprié de points d'impôt sur le revenu aux provinces dans le but de contribuer au redressement du déséquilibre fiscal vertical.

De nombreux témoins sont d'avis que c'est en raison de ce déséquilibre fiscal vertical que le gouvernement fédéral a pu dépenser dans des champs de compétence exclusivement provinciale.

> *« La capacité du gouvernement fédéral de dépenser dans nos champs de compétence est ainsi directement alimentée par le déséquilibre fiscal. »* M. Benoît Pelletier (ministre des Affaires intergouvernementales canadiennes, gouvernement du Québec)

Le Parti conservateur du Canada recommande que le gouvernement fédéral ne puisse dépenser dans des domaines de compétence exclusivement provinciale ou territoriale aux termes de la Constitution qu'avec l'accord de la majorité des provinces; ces dernières devraient

également avoir le droit de se désengager d'un programme fédéral et de continuer à recevoir le financement fédéral si elles offrent un programme du même ordre avec des structures redditionnelles analogues.

OPINION COMPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS

Au cours des derniers mois, le Sous-comité sur le déséquilibre fiscal de la Chambre des communes a parcouru la Canada, d'est en ouest, pour entendre des dizaines de témoins nous entretenir de la problématique du déséquilibre fiscal.

Le Bloc Québécois appui sans réserve le constat du Sous-comité qui reconnaît l'existence d'un déséquilibre fiscal au Canada. En ce sens, le Bloc Québécois appui également les quatre recommandations du rapport :

Que sur une base triennale, le Comité permanent des Finances de la Chambre des communes, en collaboration avec le Conseil de la Fédération, procède à un examen de l'évolution de la capacité fiscale relative du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux afin que chaque ordre de gouvernement puisse s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles. Le Comité permanent des Finances de la Chambre des communes devra faire rapport de cette évolution une fois tous les trois ans à la Chambre des communes.

Que le gouvernement fédéral adopte des mesures d'ensemble pour répondre aux besoins des provinces et territoires dans le cadre d'accords fédéraux-provinciaux/territoriaux et minimise l'usage d'accords ponctuels avec les gouvernements des provinces et territoires.

Que le Transfert canadien en matière de programmes sociaux soit restructuré et comporte deux transferts distincts : un transfert pour appuyer l'éducation postsecondaire et un autre pour appuyer l'assistance sociale et les services sociaux.

Que le transfert en espèces du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux/territoriaux, en vertu de chaque composante restructurée du Transfert canadien en matière de programmes sociaux, soit bonifié de telle sorte que la contribution fédérale atteigne un taux comparable à ce qui fut accordé ces dernières années pour les soins de santé. Cette augmentation devrait être instaurée graduellement sur une période de quatre ans, sans compromettre la politique fédérale actuelle d'équilibre budgétaire.

Cette dernière recommandation confirme sans contredit la volonté de voir le gouvernement fédéral hausser ses transferts aux provinces dans les secteurs de l'éducation et des programmes sociaux à un niveau de 25%, comme le recommandait le rapport Romanow sur la santé et comme l'entente conclue en septembre dernier est venu confirmer.

Le Bloc Québécois croit également qu'il faut pousser la logique de la réforme et permettre au Québec et aux provinces d'exercer leur pleine autonomie dans leurs champs de compétences. En conséquence, nous proposons :

RECOMMANDATION 1

Que les provinces et les territoires aient le choix, après la période de quatre ans, de continuer à percevoir des transferts pécuniaires ou de se désister à l'égard ***des trois transferts — santé, éducation postsecondaire, et assistance sociale et services sociaux*** *— en échange d'un dédommagement complet sous forme de transfert de points d'impôt sur le revenu des particuliers ou relatifs à d'autres assiettes fiscales (droit de retrait avec pleine compensation).*

RECOMMANDATION 2

Le Bloc Québécois croit que le respect des juridictions devrait guider les décisions à venir du gouvernement fédéral et en ce sens, qu'en général, le gouvernement fédéral devrait cesser de dépenser dans les domaines de compétence exclusifs des provinces et des territoires aux termes de la Constitution, faute de quoi les provinces et les territoires seraient autorisés à se retirer de tels programmes fédéraux, ***sans conditions et avec pleine compensation****.*

Le Bloc Québécois croit qu'il faut non seulement corriger le déséquilibre fiscal vertical, soit le déséquilibre fiscal entre Ottawa et le Québec et les provinces, mais également le déséquilibre fiscal horizontal, soit l'écart de richesse entre les provinces elles-mêmes. C'est pourquoi pour corriger de façon durable le déséquilibre fiscal, le Bloc Québécois croit qu'il faut s'attaquer à une réforme en profondeur de la formule de péréquation et recommande en complémentarité :

RECOMMANDATION 3

Qu'un groupe de travail, constitué de représentants du Conseil de la fédération et d'un représentant de chaque parti politique reconnu à la Chambre des communes soit formé. Ce groupe de travail aura pour mandat de proposer de nouveaux moyens de remanier en profondeur le Programme de péréquation et devra pour ce faire :

- *tenir compte du principe de péréquation énoncé au paragraphe 36(2) de la Loi constitutionnelle;*
- *envisager l'élimination du plancher/plafond stipulé dans le nouveau cadre de la péréquation mise en oeuvre en octobre 2004;*
- *envisager le rétablissement de la norme des dix provinces pour le calcul de la capacité fiscale moyenne;*
- *envisager de réviser les méthodes de calcul du rendement estimatif de plusieurs assiettes fiscales, notamment les impôts fonciers, pour faire en sorte que les méthodes employées reflètent mieux la capacité fiscale réelle des provinces et*
- *tenir compte de tout autre facteur pertinent*

Le groupe de travail aura un an, à partir de sa date de constitution, afin de réaliser son mandat*.*

Opinion libérale dissidente — Juin 2005

1. Dans son rapport majoritaire de juin 2005, le Sous-comité sur le déséquilibre fiscal du Comité permanent des finances de la Chambre des communes soutient qu'il est urgent de revoir les arrangements financiers actuels entre le gouvernement fédéral et les provinces et les territoires, et de prendre des mesures pour rééquilibrer la fédération. Nous, membres de la minorité libérale du Comité, sommes fondamentalement en désaccord.

2. Le principal point de désaccord réside dans les imperfections fondamentales inhérentes au rapport. Premièrement, nous contestons l'hypothèse de base du rapport, soit l'existence d'un déséquilibre fiscal vertical. Deuxièmement, nous estimons qu'on a donné trop de poids au point de vue de certains témoins, notamment ceux qui estiment qu'il existe un déséquilibre fiscal, par rapport à celui d'autres témoins. Enfin, le Sous-comité fait abstraction des voeux des Canadiens, qui veulent pouvoir s'appuyer sur des normes nationales, peu importe où ils habitent.

3. Tout d'abord, nous contestons l'existence d'un déséquilibre fiscal vertical. Le rapport majoritaire du Sous-comité comprend une affirmation de Ronald Watts, professeur émérite à l'Université Queen's, selon laquelle « le concept de déséquilibre fiscal comporte un élément de subjectivité : le degré convenable de dépenses et de revenus gouvernementaux n'est pas de nature objective, mais le produit d'une volonté et de décisions politiques sur ce que chaque ordre de gouvernement devrait faire ». En soutenant qu'il existe un déséquilibre fiscal, le Sous-comité a opté pour une opinion subjective sur l'existence d'un déséquilibre et il a conféré à cette hypothèse un caractère d'objectivité absolue.

4. De plus, le Sous-comité reconnaît que, quand on étudie l'ensemble des revenus de toutes les assiettes fiscales, celles qui sont partagées et celles qui relèvent exclusivement de l'un ou l'autre ordre de gouvernement, on constate que « la distribution des revenus entre les deux paliers de gouvernement était essentiellement égale en 2003-2004 ». De plus, Rodney Dobell, professeur émérite à l'Université de Victoria, a signalé « que les provinces et les territoires ont accès à toutes les grandes assiettes fiscales et disposent d'un accès exclusif à des assiettes qui connaissent une croissance rapide comme les bénéfices tirés des ressources et les revenus du jeu ».

5. M. Dobell a ajouté que « chaque province ou territoire a le **DROIT** d'être différent et de choisir la combinaison de dépenses et d'impôts que sa population appuiera ». Toujours selon lui, « (r)ien ne prouve [...] que les

provinces et les territoires sont incapables de financer ces programmes (ceux dont ils sont responsables aux termes de la Constitution) ». Les témoins de l'Atlantic Institute for Market Studies, du Caledon Institute of Social Policy et du Centre canadien de politiques alternatives partagent son avis.

6. Les gouvernements provinciaux, comme tous les gouvernements, doivent faire des choix politiques sur les recettes fiscales qu'ils veulent et peuvent percevoir pour financer les services qu'ils souhaitent offrir à leurs administrés. Le gouvernement fédéral doit prendre des décisions tout à fait semblables. Dans ce processus de prise de décisions, les gouvernements fédéraux des dernières décennies ont décidé consciemment de transférer de l'argent aux provinces. Ces transferts se classent dans deux catégories :

7. (1) Le Programme de péréquation — Ce programme vise explicitement à atténuer les disparités entre les provinces et à faire en sorte que toutes puissent offrir des services raisonnablement comparables en pratiquant une fiscalité qui soit aussi raisonnablement comparable.

8. (2) Les transferts visant à donner aux provinces les moyens d'offrir des services d'une qualité supérieure à ceux qui seraient autrement possibles. Le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux appartiennent à cette catégorie. Ils sont versés au prorata de la population. Il ne s'agit donc pas de combler l'écart entre les provinces, mais plutôt d'améliorer les services uniformément dans tout le Canada.

9. De la sorte, le gouvernement fédéral offre des transferts qui assurent l'égalité des services sur lesquels les citoyens peuvent compter d'un bout à l'autre du Canada (grâce au Programme de péréquation) et qui, dans des domaines prioritaires comme la santé, l'éducation et les services sociaux, garantissent que les services offerts dans tout le pays seront meilleurs que si les provinces devaient les financer sans la participation fédérale.

10. Il est clair que les transferts aux provinces ont beaucoup augmenté au cours des dernières années. En réalité, la réunion des premiers ministres consacrée aux soins de santé, en septembre 2004, a abouti à un engagement selon lequel 41 milliards de dollars de plus seraient injectés dans les soins de santé au cours des dix années suivantes. Au cours d'une réunion distincte des premiers ministres, en octobre 2004, un montant supplémentaire de 33 milliards de dollars sur dix ans a été promis pour le système de péréquation. Ce sont là des montants nouveaux ou

des majorations considérables que le gouvernement fédéral accorde aux provinces.

11. Il importe de ne pas oublier que la notion d'« équilibre » est à la fois subjective et politique. C'est un fait qui semble avoir été négligé dans le rapport majoritaire. Dans les années 80, il y a eu débat public sur le « déséquilibre fiscal », mais, à l'époque, on croyait que la distribution des revenus était à l'avantage des provinces. Avec le temps, les circonstances changent.

12. Le plus important facteur de ce revirement a été la décision que le gouvernement libéral fédéral a prise dans les années 90, sous la conduite de l'actuel premier ministre, de mettre enfin de l'ordre dans les finances du gouvernement fédéral.

13. Le Sous-comité n'a pas su expliquer comment les recommandations formulées dans le rapport majoritaire amélioreront le sort ne fût-ce que d'un seul Canadien. Il n'a absolument pas tenté d'expliquer comment l'augmentation des transferts, ou la hausse des impôts provinciaux, amélioreront quelque service que ce soit.

14. Il n'y a pas de structure ni d'« équilibre » entre imposition et dépenses ou transferts entre les ordres de gouvernement qui soient les bonnes de façon inhérente. Il n'y a que des choix politiques que doivent faire les représentants élus, et ceux-ci doivent ensuite se présenter devant les électeurs et défendre leurs choix.

15. Il était présomptueux et déplacé que le Sous-comité amorce de son étude en posant comme postulat qu'il existe un déséquilibre fiscal et tienne ensuite des audiences pour recueillir des opinions et des « faits » confirmant l'hypothèse de départ. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner de ses conclusions.

16. Même s'il est parti de l'idée préconçue voulant qu'il existe un déséquilibre fiscal vertical, le Comité n'a pas su prouver sa thèse.

Selon de nombreux témoignages d'experts ne représentant pas les gouvernements provinciaux — qui ont un préjugé évident —, les niveaux différents de pressions financières qui s'exercent sur les gouvernements fédéral et provinciaux ou territoriaux sont une question subjective et

directement liée aux priorités des choix politiques plutôt qu'à un déséquilibre fiscal systématique. Par conséquent, à titre de membre libéral du Sous-comité et au nom des membres de mon parti qui m'ont remplacé au cours de certaines audiences, je rejette le rapport majoritaire, ses conclusions et ses recommandations.

Don Bell, député
North Vancouver
Membre libéral du Sous-comité sur le déséquilibre fiscal

Opinion dissidente du Nouveau Parti démocratique au rapport du Sous-comité sur le déséquilibre fiscal

Juin 2005

Pour le Nouveau Parti démocratique, la péréquation et les transferts sociaux incarnent l'esprit d'égalité et de coopération qui est au coeur des valeurs économiques et sociales des Canadiens. Le fait que nous nous soyons éloignés de l'équilibre fédéral-provincial-territorial au point où ces programmes sont compromis menace non seulement ces programmes, mais le Canada même. Il était particulièrement opportun et utile que le Sous-comité fasse une étude attentive de ce déséquilibre. Nous tenons à cet égard à souligner l'apport des membres du Sous-comité et des témoins qui ont comparu devant lui.

Le rapport du Sous-comité est extrêmement utile dans la mesure où l'on y identifie les problèmes à résoudre. Certaines des recommandations qu'il contient, comme d'accroître le rôle du Parlement, de limiter le recours à des accords ponctuels, de scinder le Transfert canadien en matière de programmes sociaux et d'augmenter la part du gouvernement fédéral dans le financement des programmes sociaux, sont valables. Cependant, le Nouveau Parti démocratique conteste l'idée que le fait de renoncer à des transferts pécuniaires en échange de points d'impôt constitue une solution viable. Cela ne ferait qu'ouvrir la porte à la fragmentation puis finalement à la désintégration des programmes sociaux auxquels nous tenons. Nous sommes partisans d'un fédéralisme coopératif et accordons une très grande importance à la question des accords fiscaux. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé de présenter un rapport minoritaire.

Il est urgent de trouver une solution

On ne saurait trop insister sur l'importance et l'urgence de guérir ce qui est devenu une plaie ouverte au coeur de la fédération canadienne.

Aggravés par la méfiance envers le gouvernement fédéral à la suite d'une série de compressions budgétaires et de modifications unilatérales de programmes contributifs aux répercussions considérables sur les provinces et les territoires et la récente politisation du processus de péréquation par une série d'accords secondaires bilatéraux, le dysfonctionnement, les tensions et les discours creux contre la péréquation ont atteint un niveau sans précédent. Pour la première fois, les provinces nanties comme les provinces moins favorisées contestent la position du gouvernement fédéral. Le concept même de la péréquation se trouve remis en question.

Le gouvernement fédéral libéral est maintenant le seul à nier l'existence d'un déséquilibre fiscal et, partant, la nécessité de trouver une solution de toute urgence.

Le déséquilibre horizontal : la nécessité d'une formule de péréquation raisonnable

On réclamait des « subventions d'après la norme nationale » dès les années 40, mais le programme de péréquation lui-même date de 1957.

Il n'existe pas de poste « arrangements fiscaux » dans les budgets du gouvernement fédéral ou des provinces qui permette de déterminer un solde débiteur ou créditeur. Pourtant, il est difficile d'imaginer un autre aspect des relations entre paliers de gouvernement qui influe plus directement sur le bien-être des Canadiens.

D'ailleurs, le Groupe de travail sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces avait dit en 1981 de la péréquation qu'elle était la colle qui cimente la confédération et le Comité sénatorial des finances nationales l'avait qualifiée de programme national qui nous définit.

L'inscription de la péréquation au paragraphe 36(2) de la Constitution canadienne en 1982 témoigne de l'importance primordiale des principes d'équité et d'égalité dans la conception que nous nous faisons de nous-mêmes en tant que Canadiens : « Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. »

En dépit de l'importance vitale de la péréquation pour les Canadiens, attestée par sa place dans la Constitution, le gouvernement fédéral a négligé la révision et la réforme de la péréquation, qu'il traite comme sa chasse gardée. Il ne s'est penché sérieusement sur la question que quand la loi l'y forçait, ne lui accordant le reste du temps qu'une attention distraite et occasionnelle. La manière dont le gouvernement fédéral se comporte dans ce dossier rappelle à beaucoup l'attitude des libéraux en 1982 lorsqu'ils ont unilatéralement adopté la norme des cinq provinces dans la formule de péréquation pour réduire les paiements fédéraux, ce qui a éprouvé le système et suscité du ressentiment.

Durant la période de 15 ans qui a précédé les changements de 2004, les paiements de péréquation ont beaucoup baissé en pourcentage du PIB — ils sont passés de près de 1,4 p. 100 à 0,7 p. 100 (une diminution de plus de 40 p. 100). Pourtant, les disparités d'une province à l'autre demeurent : le PIB par

habitant de l'Île-du-Prince-Édouard représente un peu plus de 50 p. 100 seulement de celui de l'Alberta. Les paiements de péréquation comptent pour près du quart du budget des provinces de l'Atlantique et pour environ 10 p. 100 de celui du Québec.

Il existe de grandes différences entre les provinces et les territoires au niveau de la population et des ressources naturelles, si bien que la capacité financière des celles-ci varie et continuera de varier. Les disparités interprovinciales, ou le « déséquilibre horizontal », exigent des ajustements constants.

En 2003, lors des négociations associées à l'examen quinquennal obligatoire de la loi, les provinces et les territoires s'étaient entendus sur un consensus : retour à la norme des dix provinces, prise en compte de tous les revenus des provinces – y compris du produit des droits d'utilisation – dans les calculs de péréquation, réduction des facteurs imprévisibles par la remise des pertes imputables aux changements démographiques et prise en considération de toute modification notable des assiettes fiscales des provinces et des territoires.

Le gouvernement fédéral n'a pas su résoudre les problèmes en souffrance avant l'échéance d'avril 2004 en dépit de la nécessité de stabiliser les paiements de péréquation et d'en assurer la prévisibilité de manière que les provinces bénéficiaires puissent faire une meilleure planification.

Finalement, à l'automne 2004, il a répondu en proposant sa propre « solution » qu'il a pratiquement présentée aux provinces et aux territoires comme un ultimatum : c'était à prendre ou à laisser. Or, s'il est une question sur laquelle la plupart des témoins que le Sous-comité a entendus étaient d'accord, c'est que l'entente de novembre 2004 laisse à désirer.

Le déséquilibre vertical : le besoin de transferts réguliers et appréciables

Dans les domaines de compétence provinciale comme la santé et l'éducation, les services et les coûts ont considérablement augmenté et continuent de progresser à la fois en termes absolus et par rapport à l'apport du gouvernement fédéral. L'aide financière du gouvernement fédéral, par la création de programmes sociaux à coûts partagés, était nécessaire et bienvenue. En 1977, un système de transferts fédéraux au titre de la santé, de l'enseignement postsecondaire et des programmes sociaux a été incorporé aux arrangements concernant le financement des programmes établis. Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) a contribué à financer un vaste éventail de programmes provinciaux de soutien du revenu.

La reconfiguration spectaculaire des arrangements fiscaux qui est à l'origine des tensions actuelles est imputable au gouvernement libéral de 1995 qui a créé le

Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) et réduit du même coup les transferts de plusieurs milliards de dollars.

Au moment même où le vieillissement de la population se conjuguait à un réalignement industriel dans la nouvelle économie mondialisée pour faire monter en flèche la demande de services provinciaux et territoriaux, le gouvernement fédéral a choisi de procéder à des réductions massives des transferts, d'environ le tiers. Ce faisant, il s'en est pris non seulement aux provinces et aux territoires, mais aussi aux Canadiens les plus nécessiteux. Avec la création du TCSPS, il a éliminé le RAPC, l'unique programme offrant une forme de sécurité du revenu, forçant les provinces à se débrouiller comme elles le pouvaient pour répondre elles-mêmes aux besoins. Il a même été jusqu'à rendre la vie encore plus difficile aux Canadiens un an plus tard par des changements rendant l'accès à l'assurance-chômage encore plus difficile. Il s'était déjà désengagé du logement social à ce moment-là.

Il est étonnant de constater que, en dépit des excédents budgétaires que le gouvernement fédéral enregistre depuis huit ans, l'apport du gouvernement fédéral au financement des services sociaux et de l'enseignement postsecondaire dans les provinces et les territoires demeure inférieur de 30 p. 100 à ce qu'il était en 1995-1996 et représente à peine 11,5 p. 100 des dépenses des provinces dans ces domaines. La contribution de 38 p. 100 du gouvernement fédéral dans le cadre du RAPC a été ramenée à 23 p. 100 dans le contexte du TCPS. Dans le cas de l'éducation, le financement est tombé de 15 à 7 p. 100 selon les estimations. Même si le gouvernement annonce en fanfare une augmentation du financement de la santé, il ne faut pas perdre de vue le fait que 60 p. 100 environ des nouveaux crédits fédéraux de 2004 ont été prélevés sur des sommes qui étaient destinées aux services sociaux et à l'éducation.

Il est certain que plusieurs provinces n'ont fait qu'aggraver leur déficit en consentant des réductions d'impôt. Par exemple, d'après des calculs du Centre canadien de politiques alternatives, si toutes les réductions d'impôt du gouvernement conservateur de l'Ontario avaient été appliquées, les revenus potentiels du gouvernement provincial auraient été amputés de 15,5 milliards de dollars en 2004-2005. Cependant, le gouvernement fédéral fait abstraction du principe de l'égalité quand il affirme qu'il suffit de relever les taux d'imposition provinciaux pour résoudre le problème du déséquilibre fiscal. L'augmentation des impôts provinciaux ne résoudra pas plus le déséquilibre horizontal entre les provinces et les territoires que la cession de points d'impôt. Cette façon qu'a le gouvernement fédéral de présenter les choses ne fait qu'alimenter le cynisme de la population quant à la volonté réelle du gouvernement fédéral de trouver une solution durable et juste.

La réponse du NPD privilégie les valeurs canadiennes

Le NPD constate que, en particulier à cause des réductions considérables des transferts orchestrées par le gouvernement libéral, les gouvernements des provinces et des territoires assument une part de plus en plus grande du financement des programmes à coûts partagés. Nous proposons de remédier à cette inégalité croissante en rétablissant le rôle contributif du gouvernement fédéral dans le financement de la santé, de l'enseignement postsecondaire et de l'aide sociale tout en nous donnant de vastes objectifs nationaux qui respectent le principe de l'asymétrie.

Cette démarche est conforme à notre conception constitutionnelle du Canada – un fédéralisme souple, coopératif, mettant l'accent sur la prise de décisions concertées, et un fédéralisme asymétrique qui tient compte des particularités du Québec.

On trouve un exemple concret de notre position dans les modifications du budget de 2005 obtenues par le NPD qui dirigent 4,6 milliards de dollars d'excédents vers l'éducation, le logement et l'environnement.

Un financement fédéral régulier et appréciable par la voie de transferts pécuniaires et non de points d'impôts est critique pour les objectifs d'unité nationale et d'égalité. La Commission Romanow a fait une étude approfondie de l'utilisation de points d'impôts au lieu de transferts pécuniaires et a rejeté sans équivoque la solution des points d'impôt. Romanow a rappelé aux Canadiens que la substitution de points d'impôt aux transferts pécuniaires va à l'encontre des objectifs de la péréquation : un point d'impôt produit moins de revenus dans une province où les revenus sont faibles que dans une province où les revenus sont élevés. Initialement, on a eu recours à des transferts de points d'impôt pour accroître la capacité des provinces de générer les revenus dont elles avaient besoin pour assumer leur part du financement des programmes sociaux à coûts partagés. En revanche, si on les envisage aujourd'hui, c'est en grande partie parce que le gouvernement ne fournit pas les transferts pécuniaires qu'il devrait aux provinces. Encouragées dans cette voie par les groupes de réflexion des entreprises, certaines provinces voient dans le transfert de points d'impôt un pis aller. Nous pouvons faire beaucoup mieux.

Nous avons également entendu des groupes de réflexion d'entreprises dire de la péréquation qu'elle maintient les provinces bénéficiaires dans le cercle vicieux de l'aide sociale. Pourtant, le Manitoba a montré au Sous-comité qu'il a bâti, avec l'aide des transferts fédéraux, une économie plus forte avec des collectivités dynamiques où l'infrastructure sociale attire des investisseurs.

Les entreprises soutiennent que les transferts empêchent « le marché » de dicter l'évolution de l'économie. L'Alberta a deux fois la capacité financière de

provinces comme l'Île-du-Prince-Édouard : les valeurs canadiennes nous dictent de faire tout ce qu'il est possible de faire pour accroître la capacité des provinces d'offrir des services au lieu d'abandonner les gens qui y vivent.

Les Canadiens ne sont pas dupes de ces tentatives à peines voilées de doper les bénéfices des entreprises par la prise en mains, par le secteur privé, des programmes publics. Le Fraser Institute assimile la péréquation à un [traduction] « système complexe de pots de vin » pour graisser la patte des gouvernements. La solution des entreprises, c'est l'assiette au beurre pour remplir leurs caisses aux frais de la population.

Recommandations

1. Réforme de la péréquation

Le programme de péréquation a un urgent besoin de réforme. Il importe de renouveler l'engagement envers la péréquation en tant que programme national vital pour les objectifs nationaux communs que sont l'unité nationale et l'égalité socio-économique des régions et des Canadiens. Il importe en outre de respecter les dispositions de la Constitution relatives à la péréquation. Le plan de péréquation d'octobre 2004 ne peut être qu'une solution imparfaite temporaire qu'il est urgent de remplacer.

Il faudrait créer une commission indépendante chargée d'étudier les constatations du Groupe d'experts, les recommandations du Conseil de la fédération et les prévisions financières du gouvernement fédéral et d'élaborer une nouvelle formule de péréquation fondée sur les éléments suivants :

- suppression des dispositions plancher/plafond du cadre de péréquation d'octobre 2004;
- retour à la norme des dix provinces pour le calcul de la capacité fiscale moyenne;
- prise en compte de toutes les formes de revenu, notamment prise en compte progressive des revenus tirés de toutes les ressources naturelles renouvelables;
- indexation du taux de péréquation en fonction de l'évolution de l'activité économique.

2. Transferts réguliers et appréciables pour la santé, l'éducation postsecondaire et les programmes sociaux

Les transferts pécuniaires sont vitaux pour la survie des programmes nationaux comme l'assurance-maladie et pour éviter une approche morcelée des objectifs d'égalité socio-économique. Nous sommes pour l'objectif à court terme qui consiste à porter à 25 p. 100 la part du gouvernement fédéral du financement de la santé et des programmes sociaux, les paiements augmentant avec la population et la croissance économique, mais nous sommes en revanche contre l'idée que les provinces puissent renoncer à des transferts pécuniaires en faveur du transfert de points d'impôt, parce que cette solution entraînerait un manque d'uniformité des programmes d'une province à l'autre.

Il est essentiel de remédier aux maux du Transfert en matière de programmes sociaux en séparant le financement de l'enseignement postsecondaire de celui des programmes sociaux pour améliorer la transparence et la reddition de comptes et en créant une enveloppe distincte pour la garde d'enfants afin de mieux coordonner les transferts dans cet important secteur. Il pourrait être nécessaire d'instituer de nouveaux programmes nationaux à coûts partagés en tant que réponse concertée des provinces, des territoires et du gouvernement fédéral à des problèmes d'envergure nationale, ces programmes reposant sur un consensus des provinces. Manifestement, cette approche coopérative du fédéralisme, des améliorations importantes du système de transferts et des investissements fédéraux stratégiques dans des domaines comme le logement et l'environnement constituent une solution de rechange viable au transfert de points d'impôt et nous placent sur la voie qui mènera à la disparition des déséquilibres fiscaux.

3. Un fédéralisme coopératif renouvelé

Il importe d'intervenir de toute urgence pour remédier aux déséquilibres fiscaux actuels et atténuer les tensions dans la fédération. Il faut nourrir l'esprit du fédéralisme coopératif. Si la modification de la formule de péréquation et l'amélioration des transferts pécuniaires contribueront grandement à améliorer la situation, il importe quand même de mettre un accent renouvelé sur les relations fédérales-provinciales-territoriales et sur la revitalisation des structures et mécanismes qui soutiennent la négociation sur les questions financières intergouvernementales par les moyens suivants :

- discussions de fond régulières des premiers ministres, des ministres des Finances et de leurs fonctionnaires et comités;

- création d'un secrétariat fédéral-provincial-territorial chargé de coordonner les travaux de recherche et d'analyse sur le programme de péréquation et de recommander des modifications, au besoin; le secrétariat ferait rapport

régulièrement à chaque palier de gouvernement et ferait l'objet d'un examen parlementaire. Il établirait en outre des mécanismes en vue d'élaborer des principes et des objectifs afférents aux transferts sociaux sur lesquels s'entendraient toutes les parties par la voie de vastes discussions et de consultations des Canadiens afin d'éviter une détérioration des conditions sociales.

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 2 juin 2005
(*Séance n° 18*)

Le Sous-comité sur le déséquilibre fiscal du comité permanent des finances se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 14, dans la pièce 237-C de l'édifice du Centre, sous la présidence de Yvan Loubier, président.

Membres du Sous-comité présents : Rona Ambrose, Don H. Bell, Guy Côté, Yvan Loubier et Judy Wasylycia-Leis.

Autre député présent : L'hon. John McKay.

Aussi présents : *Bibliothèque du Parlement* : June Dewetering, analyste principale; Alexandre Laurin, analyste.

Conformément à l'ordre de renvoi du mardi, 2 novembre 2004, le Sous-comité reprend son étude sur le déséquilibre fiscal.

Le Sous-comité poursuit son étude d'une ébauche de rapport.

Il est convenu avec dissidence, — Que l'ébauche de rapport soit adopté, tel que modifié, comme le premier rapport du Sous-comité.

Il est convenu, — Que le rapport soit intitulé:

L'EXISTENCE, L'AMPLEUR ET L'ÉLIMINATION DU DÉSÉQUILIBRE FISCAL.

Il est convenu avec dissidence, — Que le Sous-comité annexe à son rapport les opinions dissidentes ou complémentaires des partis de l'opposition à condition qu'elles ne dépassent pas cinq pages et soient remises en version électronique au greffier du Sous-comité, au plus tard à 12h00, lundi le 6 Juin 2005.

Il est convenu, — Que dans la mesure où cela ne modifie pas le contenu du rapport, le président, le greffier et les attachés de recherche soient autorisés à apporter au rapport les modifications jugées nécessaires (erreur de grammaire et de style).

Il est convenu avec dissidence, — Que le président présente le rapport du Sous-comité au Comité permanent des Finances.

Il est convenu, — Que le Sous-comité imprime 550 copies du rapport en anglais et en français.

À 11 h 00, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le mardi 7 juin 2005
(*Séance n° 66*)

Le Comité permanent des finances se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 07, dans la pièce 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Massimo Pacetti, président.

Membres du Comité présents : Rona Ambrose, Don H. Bell, Guy Côté, Charles Hubbard, Yvan Loubier, John McKay, Maria Minna, Massimo Pacetti, Brian Pallister, Charlie Penson, Monte Solberg et Judy Wasylycia-Leis.

Aussi présents : *Bibliothèque du Parlement* : June Dewetering, analyste principale; Alexandre Laurin, analyste.

Le Comité entreprend l'examen de questions relatives aux travaux du Comité.

Le Comité a considéré le rapport du Sous-comité sur le déséquilibre fiscal.

Il est convenu avec dissidence, — Que le rapport soit adopté.

IL EST ORDONNÉ, — Que la présidence présente le rapport à la Chambre.

À 11 h 38, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du Comité

Richard Dupuis